

La Substitution du Préfet ou du Sous-Préfet au Maire

Les articles 85 et 99
de la loi du 5 Avril 1884

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1934, à 13 heures 30

PAR

André VARANGOT

JURY { *Président* : M. MESTRE, *professeur*.
 { *Suffragants* { MM. J. BARTHELÉMY } *professeurs*.
 LAFERRIÈRE }



PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

160, Rue Saint-Jacques, 160

1934

La Substitution du Préfet
au Sous-Préfet au Maine

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Substitution du Préfet ou du Sous-Préfet au Maire

Les articles 85 et 99
de la loi du 5 Avril 1884

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Décembre 1934, à 13 heures 30

PAR

André VARANGOT

JURY { *Président* : M. MESTRE, *professeur*.
 { *Suffragants* { MM. J. BARTHELÉMY } *professeurs*.
 LAFERRIÈRE }

PARIS

LES ÉDITIONS DOMAT-MONTCHRESTIEN

160, Rue Saint-Jacques, 160

—
1934

La Substitution du Prêt
ou du Sous-Prêt au Maître

Les articles 85 et 86

du loi du 5 Avril 1884

PAR M. L. L. L. L.

PAR M. L. L. L. L.

PAR M. L. L. L. L.



PAR M. L. L. L. L.

PAR M. L. L. L. L.

PAR M. L. L. L. L.

INTRODUCTION

A MON PÈRE ET A MA MÈRE

En témoignage d'affectueuse
reconnaissance.

INTRODUCTION

Dans toutes nos sociétés modernes le premier problème administratif qui se pose est celui de la détermination des fonctions qu'il convient de confier à la collectivité. Le second est celui de la répartition de ces fonctions entre l'Etat et les personnalités morales qui l'aident dans sa tâche. Le troisième est celui de l'autonomie qu'il sied de laisser à ces personnes morales, ou *a contrario* celui du contrôle de l'Etat sur ces personnes morales. Notre sujet se rattache à ce troisième problème.

En France nous le savons ces personnalités morales qui se partagent avec l'Etat l'exercice des fonctions de la collectivité sont les départements, les communes, les établissements publics et les colonies. Les tutelles qui s'exercent sur chacune d'elles constituent de vastes sujets. Nous n'étudions ici qu'une partie de la tutelle qui s'exerce sur la commune.

Dans la commune le maire est le plus souvent l'exécuteur des décisions du conseil municipal, mais il exerce en outre un pouvoir propre. La tutelle de l'Etat pèse sur lui par l'intermédiaire du ministre, du préfet et du sous-préfet, mais surtout par l'intermédiaire du préfet. Il peut suspen-

dre le maire pour un mois, mais il peut aussi tantôt annuler ses actes, tantôt les réformer ou en faire certains à sa place. D'une façon générale le préfet peut annuler et réformer les actes du maire agent de l'Etat, et seulement annuler les actes du maire agent de la commune ; le droit de substitution ne lui est accordé que dans des cas limitativement énumérés et il est alors strictement réglementé.

La loi du 5 avril 1884 qui est une loi de codification de la matière municipale n'a prévu que cinq cas de substitution du préfet ou du sous-préfet au maire.

Par l'article 85 le préfet est autorisé à se substituer au maire qui refuse ou néglige d'exécuter un acte qui lui est prescrit par la loi.

Par l'article 99 le législateur donne au préfet le pouvoir de prendre des mesures de police applicables à toutes ou plusieurs communes de son département lorsque l'autorité municipale n'y a pas pourvu ; et au préfet ou au sous-préfet (depuis le décret du 5 novembre 1926) le droit de prendre ces mêmes mesures de police dans une seule commune, également lorsque le maire n'y a pas pourvu, mais après une mise en demeure restée sans résultats.

Par l'article 93 le sous-préfet est autorisé à se substituer au maire pour pourvoir d'urgence à ce que toute personne soit ensevelie et inhumée décemment sans distinction de culte et de croyance.

Par l'article 98 paragraphe 4, le préfet est autorisé à se substituer au maire pour délivrer des permissions de

voirie à titre précaire ou essentiellement révocables, sur les voies publiques, en cas de refus du maire non justifié par l'intérêt général. Le préfet ne pourrait donc se substituer au maire pour refuser de délivrer la permission de voirie que le maire a accordée. Il peut seulement accorder la permission que le maire a refusée alors que l'intérêt général ne l'exigeait pas. Il est donc juge d'apprécier dans quelle mesure l'intérêt général est en jeu ; mais si un recours était intenté, le Conseil d'Etat serait le juge suprême de cette appréciation.

Par l'article 152 le préfet ou le sous-préfet (depuis l'article 33 du décret du 5 avril 1926) sont autorisés à se substituer au maire après prononcement en conseil de préfecture, s'il refuse d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquide.

Des lois spéciales ont également prévu la substitution du préfet au maire, ce sont la loi du 27 janvier 1902 en matière d'interdiction de l'affichage sur des édifices et monuments ayant un caractère artistique ; puis la loi du 15 février 1902 en matière sanitaire ; et enfin la loi du 20 mars 1914 en matière d'affichage électoral.

Remarquons en passant que le droit de substitution existe également vis-à-vis du conseil municipal. L'article 136 de la loi du 5 avril 1884 prévoit que si le conseil municipal néglige ou refuse de voter une dépense obligatoire le préfet peut se substituer à lui et inscrire la dépense d'office au budget de la commune. De même la loi du 15 février

1902 prévoit la substitution du préfet au conseil municipal en matière sanitaire et la loi du 10 juillet 1903 autorise même le préfet à procéder à un emprunt au nom de la commune lorsqu'il juge nécessaire la construction d'une maison d'école.

Mais nous ne traitons dans notre sujet que la substitution du préfet et du sous-préfet au maire et dans ses deux cas les plus importants les articles 85 et 99.

Par l'article 85 la substitution joue pour l'exécution des actes obligatoires. Par l'article 99 elle joue pour l'exécution d'actes facultatifs puisqu'il s'agit pour le maire de prendre des mesures de police, qui sont toujours des mesures d'opportunité. Les cas sont donc distincts, mais la procédure est sensiblement la même et les recours contre les abus de l'exercice de ce pouvoir du préfet se ressemblent dans les deux cas. Aussi diviserons-nous notre étude en trois chapitres : premier chapitre, la substitution dans le cas de l'article 85 ; deuxième chapitre, la substitution dans le cas de l'article 99 ; troisième chapitre, la procédure de la substitution et les recours que son illégalité peut soulever.

CHAPITRE PREMIER

Le premier cas de substitution : l'article 85 de la loi du 5 avril 1884

Cet article est ainsi conçu : « Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial ». Il est entré dans la loi de 1884 au titre de la codification, puisqu'il est en effet la reproduction textuelle de l'article 15 de la loi municipale du 18 juillet 1837. Ce texte paraît clair : si le législateur prescrit au maire de faire un acte, en cas de refus ou de négligence, le préfet pourra se substituer à lui. Et le rapporteur de la loi de 1837 devant la chambre des députés, Monsieur Vivien, disait lui-même : « Le principe de l'article est juste, quoiqu'il puisse soulever quelques objections. Si un maire refuse de faire un acte prescrit par la loi, il faut que l'autorité supérieure puisse y procéder à son défaut ; l'exécution des lois ne peut être suspendue par la résistance d'un simple fonctionnaire ; sa destitution n'est pas toujours nécessaire : dût-elle être pro-

noncée, on n'est pas toujours à même d'attendre qu'il soit remplacé. Mais il faut que le préfet ne soit admis à user du droit que le projet lui confère, que pour les actes formels précisément exigés par la loi, et qu'à l'aide de ce droit, il ne puisse pas annuler l'autorité municipale. Pour prévenir toute incertitude nous avons effacé de l'article tous les mots qui présentaient une signification vague et nous limitons le droit du préfet aux seuls cas où le maire a refusé ou **négligé** de faire un acte prescrit par la loi ».

Historiquement ces dernières paroles n'ont pas été prophétiques. L'application de cet article 85 a posé en fait deux problèmes dont les solutions ont varié dans la jurisprudence et dans la doctrine. Le premier problème résulte de la confrontation de cet article avec les textes généraux, trop peu précis, qui traitent du contrôle de l'administration supérieure sur le maire. Le second problème provient du fait que le législateur préoccupé par de nombreuses considérations dans la détermination des fonctions du maire, n'a pas toujours expressément déterminé si tel acte ou telle fonction était obligatoire pour le maire ou ne l'était pas.

Voyons en effet de plus près le premier problème. L'on sait qu'en France le maire agit comme agent de l'Etat ou comme agent de la commune. Il ne peut agir en une troisième qualité. C'est une distinction essentielle et fort connue. Or l'instruction législative des 12, 20 août 1790 qui la première a fait cette distinction, plaçait le maire agent de l'Etat sous l'entière dépendance de l'autorité supérieure

et le maire agent de la commune sous l'inspection et surveillance de l'administration supérieure. La loi du 18 juillet 1837 a changé un peu les mots. Par l'article 9, le maire agent de l'Etat fut placé sous l'autorité de l'administration supérieure et par l'article 10 le maire agent de la commune fut placé sous la surveillance de l'administration supérieure. La loi de 1884, dans ses articles 90, 91 et 92, a gardé les mêmes termes que ceux de la loi de 1837.

Ces termes étaient trop vagues. Aussi y a-t-il eu des arrêts et des auteurs qui ont déclaré que la substitution n'est pas possible, lorsque le maire agit comme représentant du pouvoir communal puisque le préfet ne dispose alors que d'un droit de surveillance qui ne lui permet que d'annuler les actes du maire. L'article 85, disent-ils, ne vise implicitement que les actes que le maire accomplit comme représentant du pouvoir central.

D'autres arrêts ont affirmé que, lorsque le maire agit comme délégué du pouvoir central, l'article qui prévoit la substitution n'a pas lieu implicitement de s'appliquer puisque le maire est alors sous l'autorité de l'administration supérieure qui peut donc se substituer au maire, même sans la mise en demeure prévue par l'article 85. Cet article, disent-ils, a été fait pour les actes que le maire accomplit comme représentant de la commune. Il y avait là un cercle vicieux, duquel la jurisprudence du conseil d'Etat est finalement sortie en appliquant l'article 85 au maire agent de l'Etat comme au maire agent de la commune.

Quant au second problème, il est délicat également : quels sont les actes prescrits par la loi ? Le législateur n'a pas toujours été très explicite. La jurisprudence y a suppléé. Disons tout de suite que lorsque le maire agit comme agent de l'Etat, presque toutes ses fonctions ont un caractère obligatoire. La jurisprudence et la doctrine n'ont montré des hésitations, que lorsqu'il s'est agi de déterminer quels étaient les actes prescrits au maire agent de la commune. Le conseil d'Etat a reconnu par un arrêt très clair, mais par un seul arrêt, le caractère obligatoire de l'exécution des décisions du conseil municipal, et par deux arrêts l'obligation de donner une réponse à une demande d'alignement.

Nous étudierons donc d'abord l'exercice du pouvoir de substitution du préfet au maire, prévu par l'article 85, lorsque ce dernier agit comme représentant de l'Etat, puis ensuite lorsqu'il agit comme représentant du pouvoir municipal.

SECTION I

APPLICATION DE L'ARTICLE 85 AUX ACTES DU MAIRE AGENT DE L'ETAT

Comme représentant du pouvoir central le maire est chargé d'un très grand nombre de fonctions. L'article 92 de la loi du 5 avril 1884, reproduisant le texte de l'article 9 de la loi du 18 juillet 1837 en fait le classement sommaire

suivant : « Le maire est chargé sous l'autorité de l'administration supérieure 1° de la publication et de l'exécution des lois et règlements ; 2° de l'exécution des mesures de sûreté générale ; 3° de fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ». Ces fonctions spéciales sont légion. Le maire est chargé de participer à la rédaction des listes électorales, de présider les bureaux de vote, de participer à diverses opérations concernant l'assiette et le recouvrement des impôts directs, à certaines fonctions en matière militaire (recrutement, logement des troupes, réquisitions) ; de délivrer une foule de certificats : de bonne vie et mœurs, de bonne conduite, d'indigence, de résidence, etc. ; de présider un certain nombre de conseils, commissions ou comités ; de participer à la surveillance des prisons, des asiles d'aliénés, des écoles ; de recevoir les déclarations en matière d'associations et de colportage de journaux. Il est également agent de transmission, de statistique, etc., etc.

Il exerce même quelques fonctions étrangères à l'administration et relatives à la justice : il est officier d'état civil (1), officier de police judiciaire, il joue le rôle de ministère public devant le tribunal de simple police en l'absence ou empêchement du commissaire de police (2). A ces points de vue il relève du procureur de la République, du procureur général, du ministre de la justice.

(1) Loi de pluviôse an VIII, article 13.

(2) Articles 9 et 144 du code d'I. C.

En toutes ces matières lorsque le maire refuse ou néglige de faire un acte qui lui est prescrit par la loi, le préfet peut se substituer à lui après mise en demeure restée sans résultat. La jurisprudence et la doctrine sont d'accord sur ce point. Nous allons le démontrer amplement.

Mais auparavant nous allons étudier les précédents historiques de la question.

ARTICLE I

Historique

L'article 85 de la loi du 5 avril 1884 a pour précédent identique l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 : avant cette loi aucun texte n'avait prévu la substitution du préfet au maire.

C'est pourquoi, Monsieur Thiers, ministre de l'Intérieur, disait dans l'exposé des motifs du projet de loi qui fut présenté en 1836 (1) : « Lorsque les maires refusent de faire certains actes prescrits par les lois, on ne peut les contraindre en les menaçant de poursuites judiciaires : car les tribunaux malgré l'analogie, refuseraient de leur appliquer les peines dont nos lois criminelles frappent les dénis de justice ». Et plus tard il ajoutait (2) : « Qu'il est toujours dif-

(1) *Moniteur* 27 mars 1835, p. 636.

(2) *Moniteur* 28 janvier 1836, p. 157.

ficile et souvent fâcheux de triompher de leur résistance et que l'administration peut être forcée, quelquefois, de tolérer l'inexécution des lois. Un tel abus, concluait-il, est grave, il est nécessaire d'y porter remède ».

Le remède fut donc voté et prit corps dans l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837, futur a. 85 de la loi du 5 avril 1884.

De 1837 à 1884 les substitutions du préfet au maire agent de l'Etat au cas de refus ou de négligence d'accomplir un acte prescrit par la loi ne donnèrent lieu qu'à deux arrêts de la cour de cassation et à un arrêt du conseil d'Etat.

Ces deux arrêts de la cour de cassation furent rendus l'un le 30 novembre 1863 (1), l'autre le 3 avril 1867 (2). Dans ces deux arrêts la cour de cassation reconnut le droit pour le préfet de se substituer au maire, agent de l'Etat, qui refuse ou néglige d'exécuter un acte qui lui est prescrit par la loi. Dans le premier elle fonda ce droit sur l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837.

Dans le second, elle fonda ce droit sur les pouvoirs généraux de contrôle du préfet : le maire agent de l'Etat est placé sous l'autorité du préfet en vertu de l'article 9 de la même loi du 18 juillet 1837. Ce mot autorité est vague, sans doute on pourrait lui faire légitimer ce droit de substitution, mais cette interprétation nous paraît trop extensive,

(1) Pirel D. 1863. I. 448.

(2) Pirel D. 1867. I. 145.

alors que les pouvoirs de tutelle doivent toujours être restrictivement interprétés. Depuis fort longtemps d'ailleurs la cour de cassation sous le vocable d'autorité fondait seulement pour le préfet un droit d'annulation et de réformation des actes du maire, ce qui est logique. Or, en fait, le droit de réformation permet de modifier un acte du maire, mais non pas de faire un acte que le maire refuse ou néglige d'accomplir. Ce dernier arrêt fut rendu toutes chambres réunies, mais la cour n'a traité qu'incidemment la question. Elle ne faisait pas l'objet du fond du litige.

Le conseil d'Etat, au contraire, a reconnu dans son unique arrêt (1) que c'était l'article 15 qui fondait le droit du préfet.

Il y avait donc une opposition entre la cour de cassation et le conseil d'Etat. Le conseil d'Etat exigeait une mise en demeure du préfet pour qu'il puisse se substituer au maire qui refusait ou négligeait d'accomplir un acte prescrit par la loi. La cour de cassation ne l'aurait pas exigé. Le législateur aurait pu trancher le conflit dans la loi de codification de la matière municipale du 5 avril 1884. Il s'est borné à reproduire l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 sous le numéro 85 dans cette loi de 1884. Il est vrai que cette opposition n'avait pas une importance capitale.

(1) Fournier, 3 février 1870. L. p. 138.

ARTICLE II

*La jurisprudence depuis la loi du 5 avril 1884
et son appréciation par la doctrine*

Jusqu'en 1882 le maire fut nommé, sauf de courtes exceptions, par le pouvoir central. A partir de cette date il fut élu par le conseil municipal ; aussi la liste des arrêts de substitution est-elle plus longue.

C'est d'ailleurs uniquement le conseil d'Etat qui a fait les frais de cette liste, car depuis 1867 la cour de cassation n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la question.

Par contre, en effet, nous pouvons citer 9 arrêts du conseil d'Etat dans lesquels il maintient à l'article 85 l'interprétation qu'il avait donnée à l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837 : lorsque le maire agent de l'Etat refuse ou néglige d'accomplir un acte qui lui est prescrit par la loi, le préfet ne peut agir pour accomplir l'acte ou le faire accomplir qu'en vertu de l'article 85 et non pas en vertu de ses pouvoirs généraux de tutelle. La mise en demeure est donc nécessaire.

Dans ces 9 arrêts il s'est agi successivement de convoquer le conseil municipal (1) (2), de vérifier les opérations de dénombrement de la population (3), de présider le bu-

(1) Elections de Bretenoux, 24 juillet 1885. L. p. 720.

(2) Elections de Beauregard L'Evêque, 17 avril 1905. L. p. 405.

(3) Commune de Buzançais, 18 nov. 1887. L. p. 717.

reau électoral (1), d'installer une institutrice (2) (3), de présider le bureau de vote (4), de publier les rôles des contributions directes et le tableau des chemins vicinaux en état de viabilité (5), de transmettre les pièces d'enquêtes relatives à l'internement d'un aliéné (6).

En présence d'une telle série d'arrêts, la doctrine n'a pas hésité à reconnaître l'esprit de la jurisprudence. Les répertoires pratiques Dalloz (7) et Sirey (8) l'ont interprétée dans le même sens que nous en citant, chacun, deux de nos arrêts.

D'autre part Messieurs Batbie (9), Ducrocq (10), Laferrière (11), Moreau (12), Berthélémy (13) et Hauriou (14) sans

(1) Elections de Montagnac, 18 mai 1889. L. p. 636.

(2) Nougès, 8 mars 1901. L. p. 269.

(3) Commune de Brion, 23 juillet 1920, L. p. 765.

(4) Elections de Lozzi, 30 octobre 1901. L. p. 781.

(5) Commune de Boutevilliers, 13 mars 1908. L. p. 258.

(6) Maire de Céran, 28 juillet 1911. L. p. 883.

(7) Répertoire t. 3. Communes p. 43 nos 667 et 665.

(8) Suppl. t. 4 1925, p. 265 nos 360 et s.

(9) Traité de droit public et admn., 2^e éd. 1885, t. 4, p. 9.

(10) Etudes sur la loi municipale 1886, p. 40.

(11) De la juridiction admn., 2^e éd. 1896, t. 2, p. 512.

(12) Traité de droit admn. 1902, p. 349.

(13) Traité de droit admn., 12^e éd. 1930, p. 252.

(14) Traité de droit admn., 12^e éd. 1933, p. 243.

citer explicitement la jurisprudence fondent également ce droit de substitution sur le texte spécial que constitue l'article 85.

La jurisprudence du conseil d'Etat et la doctrine sont donc d'un accord unanime, avec juste raison à notre avis, pour s'opposer implicitement à la décision rendue incidemment par la cour de cassation dans l'arrêt Pirel de 1867 (1) et par lequel elle voulait faire reposer ce droit de substitution du préfet au maire agent de l'Etat sur son pouvoir général de tutelle.

SECTION II

APPLICATION DE L'ARTICLE 85 AUX ACTES DU MAIRE AGENT DE LA COMMUNE

Comme représentant du pouvoir municipal le maire a deux catégories d'attributions.

Tantôt il se borne à exécuter les décisions du conseil municipal : il exécute le budget municipal, ordonnance les dépenses ; il passe les marchés et contrats ; il représente la commune en justice, tant en demandant qu'en défendant ; il dirige les travaux communaux, pourvoit à la voirie municipale ; il organise les services créés par le conseil municipal, etc.

(1) Voir supra p. 17.

Tantôt il agit avec pouvoirs propres : il nomme à tous les emplois communaux pour lesquels les lois et décrets ne fixent pas un droit spécial de nomination ; il suspend et révoque les titulaires de ces emplois. Il peut faire assermenter et commissionner les agents nommés par lui, à la condition qu'ils soient agréés par le préfet. Les droits du maire sont complets pour le personnel des bureaux ; il nomme et ne peut révoquer les agents de police et gardes champêtres ; il ne nomme ni ne révoque le commissaire de police. Il est chargé de la police municipale et de la police rurale. A ce titre il fait des règlements sanctionnés par l'article 471, § 15, du code pénal et prend des mesures individuelles. Il a soin du domaine public de la commune et par exemple : délivre les alignements nécessaires pour bâtir en bordure de la voie publique. Il est chargé de conserver et d'administrer les propriétés de la commune et de faire en conséquence tous actes conservatoires de ses droits : il peut toujours à titre conservatoire, accepter les dons et legs et former, avant l'autorisation, toute demande en délivrance ; il peut, toujours sans autorisation préalable, intenter toute action possessoire ou y défendre et faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance.

Parmi toutes ces fonctions confiées au maire agent de la commune, quelles sont celles que le législateur a voulu rendre obligatoires ? La question est délicate. Par l'article 85 le législateur prévoit la substitution du préfet au maire en cas de refus d'accomplir des actes prescrits par la loi.

Mais dans les articles 90 et 91 où il énumère les fonctions du maire agent de la commune, il oublie de faire un tri entre les actes que le maire « peut » accomplir et ceux qu'il « doit » accomplir. Le législateur n'a employé que les mots « est chargé ». C'est pourquoi les auteurs n'ont pas été toujours d'accord, quand il s'est agi de déterminer quels étaient les actes prescrits. Historiquement la jurisprudence de la cour de cassation est même allée jusqu'à déclarer, dans certains arrêts, que l'article 85 n'était pas applicable aux actes du maire agent de la commune. Elle a abandonné cette théorie en 1867, mais depuis elle n'a plus statué sur la question. Le conseil d'Etat au contraire a toujours reconnu le principe de l'application de l'article 85 aux actes du maire agent de la commune et il a reconnu comme actes prescrits les mesures d'exécution des décisions du conseil municipal et les délivrances d'alignement.

ARTICLE I

Historique

L'article 85 de la loi du 5 avril 1884 a pour précédent identique l'article 15 de la loi du 18 juillet 1837. Mais ce dernier n'avait pas de précédent. Et au dire de Monsieur Thiers la loi restait quelquefois inappliquée,

De 1837 à 1884 comment fut interprété le texte de l'article 15 ? Une circulaire du 1^{er} juillet 1840 (1) du ministre de l'intérieur, Monsieur Charles de Rémusat, prétendit le faire appliquer aux mesures de police municipale. Faire jouir les citoyens d'une bonne police était à ses yeux un acte prescrit.

Mais cette interprétation fut repoussée à juste titre par trois arrêts de la cour de cassation (2), après les critiques faites à la circulaire par Monsieur Serrigny.

La cour de cassation eut également à se prononcer sur l'interprétation de l'article 15 à propos des actions en justice de la commune. Les textes de la loi du 18 juillet 1837 prévoyaient clairement que le maire pour agir en justice au nom de la commune devait avoir l'autorisation du conseil municipal et du conseil de préfecture. Mais lorsque spécialement il s'agissait de la défense en justice, l'article 52 de cette même loi n'était pas clair : la décision du conseil de préfecture pouvait-elle obliger la commune à défendre en justice contrairement à la volonté du conseil municipal ? Certains préfets le pensèrent et se substituèrent au maire qui refusait de défendre au nom de la commune conformément à la volonté du conseil municipal et contrairement à la volonté du conseil de préfecture. La cour de cassation s'y opposa mais pour des motifs successifs différents. Par deux

(1) Bulletin du ministère de l'intérieur, p. 191, 6°.

(2) Voir infra p. 71.

arrêts, affaire préfet Ile-et-Vilaine (1) de 1843 et affaire Leclerc (2) de 1850, elle déclara l'article 15 inapplicable aux actions en justice parce que le maire agissait comme agent de la commune. Au contraire dans l'affaire préfet des Ardennes (3) en 1852, la cour reconnut l'application de l'article 15 possible en matière d'action en justice sans plus, mais déclara qu'il n'était pas allégué dans le présent arrêt. Puis en 1863 par la première affaire Pirel (4) la cour déclara à nouveau que l'article 15 n'était pas applicable aux actes du maire agent de la commune ; mais seulement aux actes du maire agent de l'Etat. Et, en 1867, par un arrêt rendu toutes chambres réunies, deuxième affaire Pirel (5) la cour reconnut que l'article 15 n'était pas applicable aux actes du maire agent de l'Etat, mais seulement aux actes du maire agent de la commune, et que d'agir en justice au nom de la commune sans autorisation du conseil municipal n'était pas un acte prescrit au maire par la loi. Tels sont les seuls arrêts rendus par la cour de cassation sur l'article 15 de la loi de 1837.

Le conseil d'Etat ne rendit que deux arrêts sur la matière. Mais il reconnut dans les deux arrêts le principe de

(1) Préfet d'Ile-et-Vilaine, 28 juin 1843. S. 1843. 1. 581.

(2) Leclerc 27 mai 1850. D. 52.1.145.

(3) Préfet des Ardennes, 7 juillet 1852. D. 52.1.206.

(4) Pirel, 30 nov. 1863. D. 63.1.448.

(5) Pirel, 3 avril 1867. D. 67.1.145.

l'application de l'article 15 aux actes du maire agent de la commune.

En effet dans le premier arrêt Jousseaume (1) de 1868, il s'agissait de l'affectation d'une portion d'un cimetière au culte protestant. Le conseil d'Etat reconnut légale le principe de la substitution du préfet au maire en cas de refus de celui-ci de procéder à l'affectation. Cette affectation étant prescrite au maire par l'article 9 du décret du 23 prairial an VIII. Dans le second arrêt, affaire de Bastard, de 1883 (2), le sieur Sourreil avait demandé au maire de la commune de Sauveterre d'Astaffort (Lot-et-Garonne), d'affecter une portion du cimetière dit de Gudech, au culte protestant. Le maire lui offrit dans ce cimetière plusieurs terrains, le sieur Sourreil les refusa. Le préfet se substitua au maire pour concéder d'autres terrains au sieur Sourreil. Le conseil d'Etat a reconnu illégale cette substitution parce que, si la loi du 14 novembre 1881 prescrit bien au maire d'affecter des portions de terrain au culte protestant, elle laisse par contre au maire la liberté du choix de ces portions.

Remarquons en passant que certains auteurs ont cru que la substitution du préfet au maire dans cet arrêt avait été déclarée illégale parce qu'il s'agissait d'un acte du maire agent de la commune. Mais une lecture attentive de l'arrêt montrerait le bien fondé de notre interprétation.

(1) Jousseaume, 8 février 1868. L. p. 137.

(2) de Bastard, 20 avril 1883. L. p. 367.

Les variations d'interprétation de l'article 15 par la cour de cassation ont amené des oppositions entre les auteurs. Ainsi Monsieur Foucart, professeur de droit administratif, doyen de la faculté de droit de Poitiers, pensait que l'article 15 ne devait s'appliquer qu'aux actes du maire agent de l'Etat et non pas aux actes du maire agent de la commune (1). Monsieur Firmin Laferrière, professeur honoraire de droit administratif, ancien conseiller d'Etat, inspecteur général des facultés de droit, remarque dans son cours de droit public et administratif (2) que le droit du préfet étant restreint aux actes prescrits aux maires par la loi, ne s'étend pas aux actes que le préfet jugerait seulement utiles, aux attributions de police municipale dont le maire a l'initiative en se renfermant dans les limites légales. Il a pour but non de confisquer indirectement l'autorité municipale au profit de l'autorité préfectorale, mais seulement de satisfaire aux exigences rigoureuses du service administratif. Puis Monsieur Aucoc, maître des requêtes au conseil d'Etat, futur membre de l'Institut, désire, dans un article paru dans le bulletin des tribunaux du 18 janvier 1864, l'application de l'article 15 aux actes du maire agent de la commune et notamment au cas de refus ou de négligence du maire d'exécuter un acte de gestion voté par le conseil municipal. Enfin Monsieur Dufour, ancien président de l'ordre des

(1) Traité de droit administratif, n° 1364.

(2) 3^e édition 1850, t. 2, p. 641.

avocats au conseil d'Etat et à la cour de cassation, ancien député, dans son traité général de droit administratif appliqué (1) reconnaît également que les mesures d'exécution des délibérations du conseil municipal sont des actes prescrits au maire et que par conséquent la substitution du préfet au maire est légale en cas de refus ou de négligence de ce dernier de les exécuter.

De cet exposé historique il résulte que à la veille du vote de la loi de 1884, la majorité de la doctrine, la jurisprudence du conseil d'Etat, et le dernier arrêt de la cour de cassation, rendu toutes chambres réunies reconnaissaient le principe de l'application de l'article 15 aux actes du maire agent de la commune et quelques auteurs considéraient comme actes prescrits les mesures d'exécution des décisions du conseil municipal.

ARTICLE II

La jurisprudence et la doctrine depuis 1884

Depuis que l'article 15 est entré au titre de la codification dans la loi du 5 avril 1884 sous le numéro 85, seul le conseil d'Etat s'est prononcé sur son interprétation à l'exclusion de la cour de cassation.

(1) 3^e édition 1868, t. 3, n° 548, p. 599.

Il a continué à reconnaître la pleine application de l'article aux actes du maire agent de la commune. Et il a considéré comme actes prescrits, les mesures d'exécution des décisions du conseil municipal et des délivrances d'alignement.

Mais la doctrine même en se bornant le plus souvent à enseigner l'état de la jurisprudence sur la question, n'a pas toujours été complètement au courant de ses décisions. Notre but est d'essayer de lui faciliter sa tâche. Nous allons donc exposer les décisions du conseil d'Etat et nous chercherons ensuite quelles sont d'après nous les erreurs et les défaillances de la doctrine.

Comme nous l'avons dit, le législateur par l'article 85 prévoit la substitution du préfet au maire en cas de refus ou de négligence du maire d'exécuter un acte qui lui est prescrit. Mais dans les articles 90 et 91 où il énumère les fonctions du maire agent de la commune le législateur oublie de faire un départage explicite entre les actes prescrits au maire et ceux qui ne le sont pas. Il y a d'abord eu doute pour la grande catégorie des mesures d'exécution des décisions du conseil municipal. La plupart des actes du maire agent de la commune rentrent dans cette catégorie, aussi la question est importante. Ils comprennent par exemple l'exécution du budget, tous les ordres que le maire peut recevoir du conseil municipal dans l'exercice de ses attributions propres et même les contre-ordres qu'il peut recevoir lorsqu'il exécute les décisions du conseil municipal. Or le

paragraphe 10 de l'article 90 dit simplement : « Le maire est chargé sous le contrôle du conseil municipal et la surveillance de l'administration supérieure... et d'une manière générale d'exécuter les décisions du conseil municipal ». Y a-t-il acte prescrit ou non ? Le conseil d'Etat l'a reconnu très explicitement mais dans un seul arrêt qui n'est d'ailleurs cité que par un seul auteur Monsieur Alquier (1), qui le considère comme une exception. Ce ne peut être à notre avis une exception, puisque c'est le seul arrêt sur la question. Il s'agit de l'affaire commune de Bézu-Saint-Eloi du 8 juin 1888 (2) : Le conseil municipal avait voté un crédit de 100 francs, pour une dépense facultative : l'achat de couronnes et de prix pour les élèves des écoles. Le préfet de l'Eure avait requis le maire de procéder à la distribution des prix, sur son refus, il avait chargé un délégué de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la distribution des prix pût avoir lieu et notamment d'acheter les couronnes et les prix. Dans son considérant le conseil d'Etat a reconnu légale la substitution. Il qualifie en effet la dépense de « régulièrement effectuée ».

Le supplément au répertoire pratique édité en 1924 par Sirey (3) cite un arrêt du 12 mars 1909, l'affaire Jau-

(1) *La substitution du préfet au maire*, thèse Toulouse 1906, t. 71, p. 49.

(2) Lebon, p. 488.

(3) P. 265, n° 360 et suivants

dhuin (1), mais à notre avis on ne peut même pas affirmer qu'il reconnaît implicitement la substitution : le maire de Cottenchy avait refusé de procéder à l'adjudication du bail du presbytère, décidée par le conseil municipal. Le préfet de la Somme s'était substitué à lui pour procéder à l'adjudication. Un recours fut intenté devant le conseil d'Etat en vue de faire annuler l'arrêté du préfet, parce que la décision du conseil municipal était nulle. Le conseil d'Etat a repoussé la demande, car seul le préfet en conseil de préfecture peut annuler une décision du conseil municipal. Il constate bien que le requérant ne relève aucune illégalité à l'encontre de l'arrêté de substitution envisagée en lui-même, mais il ne donne pas son opinion personnelle sur la question.

Quoiqu'il en soit il semble que le premier arrêt, affaire commune de Bézu Saint-Eloi, soit suffisamment explicite pour affirmer que le conseil d'Etat reconnaît comme acte prescrit l'exécution des décisions du conseil municipal. Une fois cette règle admise, un grand pas est fait.

Il reste à rechercher quels sont les actes prescrits par la loi au maire agent de la commune quand il agit avec pouvoirs propres. Ces deux notions semblent un peu contradictoires. Pourtant elles ne le sont pas. Quand on dit : le maire agit avec pouvoirs propres, cela signifie qu'il exerce une fonction que lui a confié le législateur et non pas le conseil municipal : ainsi il accepte provisoirement

(1) Lebon, p. 271.

les dons et legs, il intente des actions possessoires, il fait des actes interruptifs de déchéance, il donne son avis pour la délivrance d'un permis de chasse, il répond à une demande d'alignement, etc. Le législateur a pu très bien lui imposer des tâches obligatoires dans l'exercice de ces fonctions. Mais comme nous l'avons dit, le législateur n'a pas explicitement déclaré : tel acte est prescrit au maire, tel acte non. Il faut savoir lire entre les lignes ou s'en rapporter aux décisions de la jurisprudence.

Or le conseil d'Etat n'a eu l'occasion de statuer que sur des demandes d'alignement. Il a d'ailleurs reconnu dans deux arrêts que la réponse à ces demandes était un acte prescrit.

Dans l'affaire Arnay-le-Duc, du 7 juin 1889 (1), le conseil d'Etat déclara refuser l'application de l'article 85, parce que la demande d'alignement du particulier ne précisait pas d'une façon suffisante les travaux à exécuter. C'était reconnaître que si la demande avait été suffisamment explicite l'article 85 avait pleinement lieu de s'appliquer.

Dans l'affaire Ville de Rouen du 2 février 1894 (1) le Conseil d'Etat reconnaît légale par application des articles 85 et 98 de la loi du 5 avril 1884 la substitution du préfet au maire, quand ce dernier néglige de répondre à un particulier qui sollicite l'autorisation d'exécuter des travaux confortatifs.

¹ (1) Lebon, p. 710.

Ce sont les deux seuls arrêts sur la question. Pour les cas qui pourraient se présenter il faudra lire attentivement le texte qui confie la fonction au maire pour reconnaître quels sont les actes que le législateur a voulu prescrire et quels actes il n'a pas voulu prescrire. Il semble que d'une façon générale, il faille interpréter plus facilement dans le sens de l'obligation les actes du maire qui intéressent directement un particulier et dans le sens de la non obligation les actes du maire qui intéressent directement les biens de la commune. Ainsi les avis que donne le maire pour la délivrance d'un permis de chasse ou d'un alignement sur la portion d'un chemin vicinal de grande communication ou d'intérêt commun qui traverse une agglomération, sont à notre avis des actes prescrits. Une circulaire du 22 juillet 1851 l'a reconnu pour l'avis du maire nécessaire pour la délivrance d'un permis de chasse. Pourtant le texte de la loi du 3 mai 1841 dit simplement par son article 5 : « Les permis de chasse seront délivrés sur l'avis du maire et du sous-préfet par le préfet du département dans lequel celui qui en fera la demande aura sa résidence ou son domicile ».

Par contre les actions possessoires, les actes interruptifs de déchéance, les mesures provisoires d'acceptation des dons et legs qui concernent directement les biens de la commune ne peuvent être considérés comme des actes prescrits.

Pour terminer il nous faut citer un arrêt, l'affaire commune de Campitello du 28 novembre 1913 (1) par lequel le conseil d'Etat a reconnu que l'article 85 ne pouvait servir à triompher du refus du conseil municipal de voter une dépense obligatoire. Une procédure spéciale étant prévue pour ce cas.

Maintenant que nous connaissons bien les décisions de la jurisprudence sur les applications de l'article 85 aux actes du maire agent de la commune, nous allons examiner l'enseignement de la doctrine. Nous passerons tout d'abord en revue les avis des auteurs qui émettent occasionnellement des opinions personnelles. Nous étudierons ensuite rapidement les publications qui se bornent à reproduire les décisions de la jurisprudence.

Dans la première catégorie nous pouvons citer sept auteurs.

Tout d'abord Monsieur Batbie, professeur à la faculté de droit de Paris, avocat à la cour d'appel, sénateur, ancien ministre de l'instruction publique et des cultes, dans son traité de droit public édité en 1885 (2) qui est le seul à refuser le principe de l'application de l'article 85 aux actes du maire agent de la commune et à la réserver aux actes du maire agent de l'Etat. Tous les six autres reconnaissent le principe de l'application de l'article 85 aux actes du

(1) Lebon, p. 1162.

(2) Tôme 4, p. 9, n° 9.

maire agent de l'Etat comme aux actes du maire agent de la commune.

Mais deux seulement reconnaissent expressément comme actes prescrits les mesures d'exécution des décisions du conseil municipal, ce sont : Monsieur Ducrocq, doyen honoraire de la faculté de droit de Poitiers, membre correspondant de l'Institut, dans son étude sur la loi municipale de 1884 (1) et Monsieur Mestre, professeur à la Faculté de Droit de Paris, dans son cours de droit administratif (2).

Deux autres auteurs s'y opposent, ce sont Messieurs Berthélemy et Moreau, non directement mais en conséquence d'une interprétation personnelle de l'article. En effet, voulant rechercher dans les actes du maire agent de la commune, un criterium de distinction entre les actes prescrits et ceux qui ne le sont pas. Ils reconnurent que l'accomplissement des actes était prescrit, mais que l'exercice des fonctions ne l'était pas. Quand on exerce une fonction l'on a le droit d'agir dans tel ou tel sens. On possède une liberté personnelle. A première vue cette interprétation peut paraître attrayante. Mais elle est vague et peu conforme à l'esprit de la loi. En effet la distinction entre l'acte et la fonction est difficile à faire. Monsieur Berthélemy cite comme acte la délivrance d'un alignement. Mais pour délivrer un alignement il faut consulter le plan d'ali-

(1) 1886, p. 42.

(2) 1933-34, p. 178.

gnement, prendre dans certains cas l'avis de l'agent-voyer. On peut se rendre sur les lieux, consulter un architecte. N'exerce-t-on pas une véritable fonction ? D'autre part pourquoi donner cette interprétation à propos des attributions du maire agent de la commune et pas à propos des attributions du maire agent de l'Etat. Enfin cette interprétation conduit à considérer l'exécution des décisions du conseil municipal comme non prescrite au maire, ce qui n'est certainement pas conforme à l'esprit de la loi.

Enfin deux auteurs passent sous silence les délibérations du conseil municipal. Ce sont Monsieur Lafenière, vice-président du conseil d'Etat qui ne cite dans son traité sur la juridiction administrative (1) comme exemple d'acte prescrit au maire agent de la commune que les délivrances d'alignement et de permis de bâtir et Monsieur Hauriou doyen de la Faculté de Droit de Toulouse qui dans son traité de droit administratif (2) ne cite aucun exemple d'acte prescrit au maire agent de la commune.

Quant aux publications qui se bornent à reproduire les décisions de la jurisprudence, elles présentent les mêmes différences dans l'interprétation.

Le supplément au répertoire pratique Sirey édité en 1924 (3) donne la vraie solution en présentant comme actes

(1) P. 514 de la 2^e édition 1896.

(2) P. 243.

(3) Tôme 4, p. 265, n° 360 et suivants.

prescrits les mesures d'exécution des décisions du conseil municipal, mais il devrait citer l'arrêt Bézu-Saint-Eloi et non l'arrêt Jaudhuin.

Le répertoire pratique Dalloz édité en 1912 ignore l'arrêt Jaudhuin autant que l'arrêt commune de Bézu-Saint-Eloi. Il cite les opinions de Messieurs Aucoc et Ducrocq en faveur du caractère obligatoire de l'exécution des décisions du conseil municipal au tome 3, communes, numéros 668 et 670. Mais au numéro 3895 à propos des actions en justice il déclare que le préfet ne peut se substituer au maire qui refuse d'agir ou de défendre en justice après que le conseil municipal lui en a confié la charge et que le conseil de préfecture l'y a autorisé, parce que la substitution n'est pas légale quand il s'agit pour le préfet d'obliger le maire à exécuter une décision du conseil municipal. Mais il reconnaît que pour ce motif le préfet pourrait suspendre ou révoquer le maire. Ce ne serait vraiment pas logique : si la suspension et la révocation sont possibles, c'est que l'acte est prescrit au maire et que par conséquent la substitution est légale.

Enfin le traité classique de M. Morgand sur la loi municipale, dont la dernière édition date de 1927 se borne à citer cinq arrêts sans spécifier que la substitution est possible aussi bien pour les actes du maire agent de la commune que pour les actes du maire agent de l'Etat et sans dire que la jurisprudence du conseil d'Etat reconnaît comme actes prescrits les mesures d'exécution des décisions du

conseil municipal et les délivrances d'alignement. Sur ces cinq arrêts, deux ont trait aux actes du maire agent de l'Etat, ce sont les arrêts Bretenoux (1) et Brion (2). Un troisième, l'arrêt Plougar de la cour de Rennes (3) ne reconnaît pas le principe de l'application de l'article 85 aux actes du maire agent de la commune. Un quatrième, Saint-Génies-de-Comolas (4) précise que le sous-préfet ne peut se substituer au maire en vertu de l'article 85 en matière de règlement de police. Et enfin un cinquième arrêt Longpré-Les-Corps-Saints (5) constate que la réception des travaux communaux n'est pas un acte prescrit au maire, surtout lorsqu'il a reçu l'ordre du conseil municipal de ne pas procéder à cette réception. De ces cinq arrêts il serait bien difficile de dégager des idées sur l'interprétation de l'article 85 par le conseil d'Etat. Il serait souhaitable d'y voir figurer les arrêts commune de Bézu-Saint-Eloi, commune d'Arnay-le-Duc et ville de Rouen et de les commenter en montrant que l'article 85 s'applique aux actes du maire agent de la commune, et que sont considérées comme prescrites les mesures d'exécution des décisions du conseil municipal et les délivrances d'alignement.

(1) Bretenoux 24 juillet 1885. L. p. 720.

(2) Brion 23 juillet 1920, L. p. 765.

(3) Plougar, Cour de Rennes 13 mai 1907. Rev. Gén. d'Admn. 1907, t. 3, p. 457.

(4) Saint Génies de Comolas 20 juin 1913. L. p. 716.

(5) Longpré-les-Corps-Saints 22 juin 1888. L. p. 537.

CHAPITRE II

Le deuxième cas de substitution l'article 99 de la loi du 5 avril 1884

Par l'article 85 le législateur autorisait la substitution du préfet au maire dans le but d'obtenir l'exécution d'un acte qui avait été prescrit au maire et que celui-ci refusait ou négligeait d'accomplir. Par l'article 99 le législateur autorise le préfet à se substituer au maire dans l'exercice d'une fonction facultative du maire, celle qui consiste à édicter des mesures de police municipale ou rurale.

On sait que la nation a pour rôle essentiel d'assurer la sûreté, la salubrité, la tranquillité et même l'esthétique publiques. Elle édicte pour cela des lois pénales et des règlements de police ; elle dispose des forces de police, des tribunaux et des prisons. Les lois pénales visent surtout les crimes et les délits. Les règlements de police visent surtout les contraventions de simple police.

Le soin de prendre des règlement de police est confié suivant la nature de la matière, aux ministres, et plus souvent au président de la République, aux préfets et aux

maires. Ainsi, de nos jours, le code de la route, la police des grands réseaux, par exemple, ont été édictés par le président de la République ; on conçoit que de telles réglementations soient uniformes pour tout le pays.

Par contre, des lois successives ont confié au préfet le soin d'édicter des règlements de police en matière d'expulsion des étrangers dans les départements frontières ; de surveillance des établissements dangereux, incommodés ou insalubres ; de culte ; de protection des forêts ; d'interdiction de l'affichage sur les monuments historiques, les monuments naturels et les sites de caractère artistique ; d'interdiction d'ouvrir des débits de boisson autour des édifices consacrés au culte, des cimetières, des hospices, des écoles primaires, des collèges et autres établissements d'instruction publique ; de roulage ; de chemins de fer et plus spécialement de voies ferrées d'intérêt local et de tramways ; de pêche ; de poids et mesures ; de police sanitaire et d'hygiène publique ; de navigation ; de voirie ; de police des cours d'eaux ; de mines et carrières ; de dépôts d'explosifs ; de navigation aérienne ; d'application de certaines dispositions concernant la réglementation du travail et notamment le repos hebdomadaire et la fermeture obligatoire au public des établissements ; d'inhumations ; de fixations des prix limites de la mouture du blé ; de fixation des prix limites du pétrole, de l'un ou de plusieurs de ses dérivés ou résidus ; de chasse ; d'eaux minérales et thermales ; d'exécution relative au règlement sur la manutention et le

transport des matières vénéneuses, caustiques et corrosives et des produits toxiques et nauséabonds.

Il semble utile en effet actuellement, que dans toutes ces matières, la réglementation puisse varier d'un département à l'autre, mais qu'elle soit uniforme dans chaque département. La loi du 22 décembre 1789 par le paragraphe 9 de l'article 2 de sa troisième section a confié aux administrations départementales (aux préfets depuis l'an 8) la charge de prendre toutes mesures de salubrité, de sûreté et de tranquillité publiques. De nombreux auteurs citent ce texte comme étant le fondement du pouvoir du préfet de prendre des mesures de police générale en l'opposant au pouvoir de prendre des mesures de police spéciale que nous venons de mentionner. Mais la jurisprudence n'a jamais fait application de ce texte de la loi du 22 décembre 1789. Cependant il subsiste toujours à l'état latent, c'est un texte en réserve que la jurisprudence pourrait utiliser en cas de besoin urgent. A l'aide de ce texte, on pourrait en effet légitimer le droit pour le préfet de prendre toutes sortes de mesures de police. Charles X ne s'est-il pas, pour édicter les quatre ordonnances de juillet, basé sur l'article 14 de la charte qui l'autorisait à prendre les ordonnances nécessaires à la sûreté de l'Etat.

Quant aux maires, quelles sont les mesures de police qu'il convient de leur laisser prendre ? Dès 1790, la loi des 16-24 août (1) confiait aux administrations communales le

(1) Titre 11, article 3.

soin de prendre des mesures de police en vue d'assurer 1° la sécurité et la commodité de la circulation dans les rues ; 2° la tranquillité publique ; 3° le bon ordre dans les lieux où il se fait de grands rassemblements d'hommes ; 4° la fidélité du débit des denrées et la salubrité de la vente des comestibles ; 5° la lutte contre les accidents et les fléaux calamiteux ; 6° la sécurité vis-à-vis des aliénés et des animaux féroces. La loi de pluviôse an VIII confia cette fonction au maire et enfin la loi du 5 avril 1884 dans son article 97 ajoutait à cette liste d'attributions la police des inhumations et des cimetières. La jurisprudence a fixé en détail, les limites du droit de réglementation du maire. Mais le législateur n'a jamais laissé au maire seul, sans contrôle de l'administration supérieure, le soin d'une telle réglementation. Actuellement par l'article 95 de la loi du 5 avril 1884 le préfet est autorisé à annuler les mesures de police du maire et notre article 99 permet au préfet de prendre des mesures de police municipale ou rurale pour toutes, plusieurs ou une seule commune de son département, lorsque les autorités municipales n'y ont pas suffisamment pourvu.

Il est en effet ainsi conçu : « Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91 ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la

salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet ou le sous-préfet (1) à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultats ».

Ce texte va vous fournir la base de la division de notre sujet. En effet cet article 91 qui ne fait pas obstacle au droit du préfet, nous dit que le maire est chargé de la police municipale et de la police rurale. Nous étudierons donc dans une première section la substitution du préfet ou du sous-préfet au maire en matière de police municipale et dans une deuxième section la substitution du préfet ou du sous-préfet au maire en matière de police rurale.

(1) A. 48 du décret du 5 nov. 1926.

SECTION II

SUBSTITUTION DU PRÉFET OU DU SOUS-PRÉFET
AU MAIRE
POUR PRENDRE DES MESURES DE POLICE MUNICIPALE
PROPREMENT DITE

C'est encore l'article 99 qui nous fournit lui-même une division du sujet. Dans son paragraphe premier il prévoit en effet la substitution du préfet au maire dans toutes ou plusieurs communes du département. Dans son second paragraphe il prévoit la substitution du préfet ou du sous-préfet au maire dans une seule commune.

ARTICLE I

*Substitution du préfet au maire
pour prendre des mesures de police municipale
proprement dite
dans toutes ou plusieurs communes de son département*

Nous avons l'intention de contribuer à la critique de la doctrine. Mais préalablement nous allons, pour être bien armés, étudier l'historique de la question depuis le début du 19^e siècle et sa jurisprudence depuis 1884 jusqu'en 1934.

§ II. — *Historique.*

Avant la loi du 18 juillet 1837, les arrêts de jurisprudence qui considèrent comme légaux les arrêtés préfectoraux pris pour tout le département en matière de police municipale se basent sur la théorie suivante : Quand le maire prend des mesures de police municipale il est placé sous l'autorité du préfet (1). Ce dernier a donc le pouvoir d'annuler et de réformer les mesures de police municipale du maire. Il peut donc édicter lui-même des règlements sur le même objet.

Nous pouvons citer 8 arrêts dans lesquels la cour de cassation fournit explicitement ce raisonnement et où elle a reconnu aux préfets le droit de prendre des mesures de police en matière de prohibition du jeu du mail sur les chemins publics (2) ; de rondes de nuit imposées aux citoyens pour prévenir des tentatives d'incendie (3) et (4) ; de fermeture de débits de boissons (5) et (6) ; de mode de jouissance des bois communaux (7) ; d'abattement des arbres

(1) Instruction législative des 12-20 août 1790.

(2) Allard, 5 mars 1818, *Journal du Palais*, t. 14, p. 684.

(3) Grené, 22 juillet 1819, S. 1819.1.103

(4) Bar, 3 avril 1830, *Bulletin criminel* n° 91.

(5) Dauvergne, 8 mars 1822, *Bulletin criminel* n° 40.

(6) Roy, 18 janvier 1828, *Bulletin criminel* n° 15.

(7) Gallaire, 6 février 1824, S. 1824.1.391.

qui empiètent sur la voie publique (1) ; d'interdiction des tirs à l'intérieur des villes et villages (2) ; de fixation des mesures à employer pour le débit des étoffes de soie (3).

Deux autres arrêts reproduisent le même fondement et ajoutent : lorsqu'il s'agit de mesures générales d'un égal intérêt pour toutes les communes du département. Dans le premier il s'agissait de l'interdiction de placer des meules de grains et de fourrages à moins de cent mètres de distance des bâtiments d'habitation et d'exploitation (4). Dans le deuxième il s'agissait d'une autorisation reconnue illégale d'ailleurs, accordée par un maire et contradictoire avec une mesure de police municipale prise par un préfet pour tout le département (5).

Dans neuf autres arrêts la cour de cassation, pour rechercher si les arrêtés des préfets en matière de mesure de police municipale sont légaux, se contente de rechercher si la matière qu'ils réglementent rentre bien dans un des six paragraphes de l'article 3 du titre 11 de la loi des 16-24 août 1790 qui fixe les limites des droits du maire. Dans ces neuf arrêts la cour de cassation a reconnu légale les règlements de police municipale édictés par le préfet en matière

(1) Contrie, 6 février 1824, S. 1824.1.392.

(2) Tribouley, 7 octobre 1826, *Bulletin criminel* n° 199.

(3) Destienne, 15 mai 1829, *Bulletin criminel* n° 102.

(4) Levavasseur, 20 septembre 1822, S. 1. 138.

(5) Dangser, 23 avril 1835. S. 1. 736.

de fermeture des débits de boisson (1) (2) (3) ; d'obligation pour les marchands de se procurer et de présenter tous les instruments de pesage et de mesurage fixés par un tableau (4) (5) (6) (7) ; de hauteur à laquelle les plateaux ou bassins des balances devront être au-dessus des tables ou comptoirs (8) ; d'établissements, de manufactures ou ateliers qui répandent une odeur insalubre (9).

Ainsi en dehors des deux arrêts cités, nous avons mentionné 17 arrêts qui n'apportent pas d'autres limites au droit du préfet de prendre des mesures de police municipale pour tout le département que celle d'être dans les limites de la police municipale elle-même.

Mais la loi du 18 juillet 1837 coupa court sans y prendre garde le fondement sur lequel la cour de cassation basait le droit du préfet de prendre des mesures de police municipale pour tout le département. En effet dans son article 10, elle plaçait le maire preneur de mesures de police sous la

(1) N..., 9 juillet 1806, *Journal du Palais*, t. 5, p. 399.

(2) Chary, 12 juin 1828, *Journal du Palais*, t. 21, p. 1544.

(3) Shiellein, 18 août 1832, *Journal du Palais*, t. 24, p. 1412.

(4) Roussin, 11 juillet 1822, *Journal du Palais*, p. 490.

(5) Mourlet, 15 avril 1826, *Journal du Palais*, p. 381.

(6) Francezon, 30 mai 1828, *Journal du Palais*, t. 21, p. 1507.

(7) Darrieu, 4 mars 1830, *Journal du Palais*, t. 23, p. 229.

(8) Molis, 13 mai 1837, *Journal du Palais* 1838, t. 1, p. 327.

(9) Breton, 20 février 1830, *Journal du Palais*, t. 23, p. 191.

surveillance et non plus sous l'autorité du préfet. Ce dernier conservait donc bien le droit d'annuler les mesures de police du maire ; mais il perdait le pouvoir de les réformer, pouvoir sur lequel la cour de cassation avait basé le droit du préfet de prendre des arrêtés sur le même objet. Elle se rattacha à un autre texte : le paragraphe 3 de l'article 9 de cette loi du 18 juillet 1837, qui chargeait le maire d'exécuter les mesures de sûreté générale. Elle en déduisit que le préfet pouvait prendre des mesures de sûreté générale en matière de police municipale pour tout le département. Mais le pouvoir du préfet perdit des plumes dans ce changement de fondement. Cependant la cour de cassation limita les pertes en donnant une large interprétation aux mots de sûreté générale. Une cour d'appel en poussant la note un peu loin alla même jusqu'à considérer comme mesure de sûreté générale l'obligation pour les joueurs d'orgue de barbarie d'avoir une autorisation du préfet (1).

La cour de cassation fit, elle, un partage moins impartial entre les mesures de police municipale qui étaient des mesures de sûreté générale et les mesures de police municipale qui n'en n'étaient pas.

Ainsi elle considéra comme mesures de sûreté générale que pouvaient donc prendre les préfets : l'interdiction de couvrir les bâtiments en matières combustibles (2) ; la fixa-

(1) Dumas, Riom, 15 avril 1863, D. 1863.2.90.

(2) Fougerolles, 12 septembre 1845, D. 1. 383.

tion de l'heure de la fermeture des débits de boisson (1) (2) (3) ; l'interdiction des dépôts de fumiers dans les cours à proximité des habitations (4) ; l'interdiction d'introduire dans des magasins ou établissements quelconques les chiens sans muselière (5) ; l'obligation pour les voitures particulières servant au transport des personnes d'être pourvues d'un falot ou d'une lanterne allumée pour circuler pendant la nuit (6) ; l'interdiction du tir en des lieux privés (7) ; l'interdiction pour les omnibus d'hôtels de faire d'autre service que celui des hôtels (8) ; l'obligation pour donner des bals publics d'avoir l'autorisation du maire (9) ; l'interdiction de jet d'immondices sur la voie publique, si le préfet cherche à faire cesser ou prévenir une épidémie (10) ; l'interdiction de laisser errer les chiens sans muselière (11) ; la réglementation de la profession des guides de monta-

(1) Siess, 10 mars 1848. D. 1848. 5. 23.

(2) Lefèvre, 26 janvier 1856. D. 1856. 5. 347.

(3) Boileau, 17 mai 1861. D. 1861. 5. 412.

(4) Normand, 19 et 26 janvier 1856. D. 1856. 1. 140.

(5) Picon, 15 novembre 1856. D. 1856. 5. 388.

(6) Page, 10 octobre 1856. D. 1856. 1. 467.

(7) Riedenger, 8 mai 1858. S. 1859. 1. 435.

(8) Py, 19 août 1859. D. 1859. 1. 477.

(9) Amiel, 6 juillet 1867. D. 1868. 1. 284.

(10) A contrario, Crassus, 14 décembre 1867. D. 1868. 1. 285.

(11) Prat, 17 janvier 1868. S. 1868. 1. 422.

gne (1) (2) ; l'interdiction de l'entrée des bals aux enfants de moins de 16 ans (3).

Et la cour de cassation a au contraire classé comme mesure de police municipale ne rentrant pas dans les mesures de sûreté générale et que ne pouvaient par conséquent pas édicter les préfets même dans tout le département, de 1837 à 1884 : l'interdiction de transporter les veaux et autres animaux à la boucherie autrement que dans des cages à claire voie et de telle sorte que ces animaux y soient libres de leurs mouvements (4) ; ou l'obligation de transporter les veaux, porcs, moutons aux boucheries et abattoirs sur des voitures couvertes, garnies de paille, disposées de manière que les animaux y soient entièrement libres, sans qu'ils puisse jamais y être garrotés (5) (6) ; la fixation à huit heures du matin de l'heure limite à laquelle le balayage sur la voie publique par les particuliers, devrait être terminé (7) ; l'interdiction de jeter et de laisser séjourner sur la voie publique et dans les rues, places, et marchés des immondices, résidus de ménage ou toutes autres matières pou-

(1) Jacquet, 10 janvier 1874. D. 1874. 1. 452.

(2) Folliguet, 28 décembre 1866. *Bulletin criminel* n° 276.

(3) Mariette, 19 février 1858. D. 1861. 5. 37.

(4) Leray, 28 août 1858. D. 1858. 1. 473.

(5) Guibourg, 23 novembre 1860. D. 1861. 1. 296.

(6) Troché, 28 juin 1861. D. 1861. 1. 296.

(7) Barras, 28 juin 1861. D. 1861. 5. 36.

vant se corrompre et provoquer des exhalaisons de nature à compromettre la salubrité (1) ; l'obligation de mettre sur chaque tas d'engrais mis en vente, l'indication des proportions des matières entrant dans leur composition (2) (3).

Ce sont donc les mesures qui intéressent la sûreté des habitants du département, à l'exclusion de celles qui ne menacent pas sa sûreté que pouvait prendre le préfet.

Mais alors, lorsque le maire et le préfet avaient simultanément, l'un dans le département, l'autre dans la commune, le droit de prendre des mesures de police municipale sur les mêmes objets, qui l'emportait ?

Il faut distinguer suivant que l'arrêté du préfet était postérieur ou antérieur à celui du maire.

La cour de cassation a décidé à propos de l'heure de fermeture des débits de boisson que lorsque l'arrêté du préfet était postérieur, il abrogeait les dispositions contraires, c'est-à-dire, moins rigoureuses, contenues dans l'arrêté du maire. Les dispositions conciliables, c'est-à-dire, de nature distinctes ou plus rigoureuses subsistaient (4) (5).

Quand l'arrêté du préfet était antérieur à l'arrêté du maire, ce dernier était légal, quand il n'apportait pas de dé-

(1) Crassus, 14 décembre 1867. D. 1868. 1. 285.

(2) Lozach, 18 août 1862. D. 1863. 1. 56.

(3) Guyet, 6 novembre 1863. D. 1863. 5. 41.

(4) Bouard, 16 juin 1854, D. 1854. 5. 639.

(5) Boileau, 17 mai 1861. D. 1861. 5. 412.

rogation à celui du préfet, c'est-à-dire, lorsqu'il était plus sévère, à condition bien entendu qu'il ait reçu l'approbation expresse ou tacite du préfet si le règlement était permanent (1) (2).

On peut donc dire que chacun pouvait renchérir en rigueur par rapport à l'autre.

Mais lorsqu'il s'agissait de mesures qui n'intéressaient pas la sûreté des habitants, le préfet ne pouvait pas prendre de mesures de police municipale. Le paragraphe 3 de l'article 9 de la loi du 18 juillet 1837 auquel la cour de cassation s'était rattaché pour justifier la continuation du droit du préfet, de prendre des mesures de police municipale, ne mentionnait que les mesures de sûreté générale.

Quant à la doctrine elle se partageait entre une approbation de la jurisprudence par la voix de Monsieur Blanche, premier avocat général à la cour de cassation, et une critique de celle-ci par Monsieur Faustin Hélie, membre de l'Institut, conseiller à la cour de cassation.

En effet Monsieur Blanche, dans son ouvrage sur le code pénal (3) adopte la jurisprudence et la croit conforme à l'esprit et à la lettre de la loi du 18 juillet 1837, sous la réserve que la sûreté générale ne s'arrêtera pas aux mesures

(1) Punau, 10 mai 1867. D. 1867. 1. 365.

(2) Haty, 4 janvier 1862. D. 1862. 1. 545.

(3) Tome 7, n° 228, p. 330.

de sûreté proprement dites et qu'elle s'étendra à toutes les mesures intéressant la police générale.

Au contraire, Monsieur Faustin Hélie, dans son traité d'instruction criminelle (1) prétend qu'en basant le droit du préfet de prendre des mesures de police municipale pour tout le département, sur l'article 9 de la loi de 1837, la cour de cassation a mis à profit quelques mots ambigus ou mal définis. Pour lui l'unité n'est pas de la nature de la matière de la police, qui est assujétie aux circonstances, aux accidents, aux faits multiples qui se produisent chaque jour. Elle appartient donc plus au maire qu'au préfet.

Tel était l'état de la jurisprudence et de la doctrine sur la question, quand fut voté l'article 99 de la loi du 5 avril 1884.

§ II. — *La jurisprudence depuis 1884.*

La loi du 5 avril 1884 par son § 1 de l'article 99 vint à nouveau changer le fondement du droit du préfet de prendre des mesures de police municipale pour tout le département. Mais cette fois-ci, le changement de fondement aboutit à redonner au préfet, comme avant la loi du 18 juillet 1837, le droit de prendre dans toutes ou plusieurs communes du département les mêmes mesures que le maire dans sa commune. D'ailleurs ce texte à la différence de l'article 9

(1) N° 2485.

de la loi du 18 juillet 1837 a été confectionné spécialement pour la question. En effet l'article 99 précise que l'article 91 ne fait pas obstacle au droit du préfet de prendre des mesures de salubrité, de tranquillité et de sûreté publiques dans toutes ou plusieurs communes du département lorsque les autorités municipales n'y ont pas pourvu.

Or l'article 91 parle des mesures de police municipale et rurale et l'article 99 dit : lorsqu'il n'y a pas été pourvu par les autorités municipales ; voilà ce qui démontre bien qu'il s'agit pour le préfet de prendre des mesures de police municipale. Mais est-ce que ces mesures de salubrité, de sûreté et de tranquillité publiques comprennent les mêmes mesures que celles de la police municipale ? Voilà qui est essentiel. Or la police municipale est définie à l'article 97 : elle a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la salubrité publiques, puis 8 paragraphes donnent le détail de ces mesures de police.

Par conséquent dans l'article 99 le législateur a mentionné la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques et dans l'article 97 le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Les deux définitions sont les mêmes, le bon ordre équivalant à la tranquillité publique.

C'est d'ailleurs ce que la jurisprudence a implicitement décidé.

En effet depuis 1884, sur 14 arrêts de la cour de cassation que nous avons pu relever un seul a déclaré que le pouvoir du préfet n'était pas aussi complet que celui du maire,

c'est l'arrêt Boulmier de 1921 (1). Il s'agissait de l'obligation, édictée par le préfet, pour les bouchers d'apposer sur les quartiers de l'animal la qualité qu'ils attribuaient à la viande. La cour de cassation a déclaré : « Attendu que les mesures ainsi prescrites et qui ont pour but de renseigner les acheteurs sur la qualité des viandes mises en vente, ne sont pas relatives au maintien de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques. Que s'il est possible qu'elles rentrent, le cas échéant, dans les pouvoirs de l'autorité municipale chargée par l'article 97 n° 5 de la loi du 5 avril 1884 de veiller à la fidélité du débit des denrées, elles excèdent les attributions conférées aux préfets par l'article 99 de la même loi ».

Mais peu après la cour de cassation reconnaissait par quatre arrêts successifs, Dupiedfort (2), Demory (3) et Habart (4) en 1927 et Patris (5) en 1928 la légalité des arrêtés qui rendaient obligatoires l'affichage des prix pour la vente au détail dans les halles et marchés, sur la voie publique et même dans les magasins. Mais pour ne pas se rétracter directement par rapport à l'arrêt Boulmier, elle a fondé le droit du préfet non plus sur le § 5 de l'article 97, qui autorise le

(1) 29 octobre 1921, *Bulletin criminel* n° 394.

(2) 26 mai 1927, *Bulletin criminel* n° 123.

(3) 31 mai 1927, *Bulletin criminel* n° 140.

(4) 31 mai 1927, *Bulletin criminel* n° 142.

(5) 23 mars 1928, *S.* 1929. 1. 355.

maire à prendre des mesures pour assurer la fidélité du débit des marchandises, mais sur le § 3 qui l'autorise à prendre des mesures pour assurer le bon ordre dans les lieux où il se fait de grands rassemblements d'hommes. Or le droit d'assurer le bon ordre, c'est celui qui à la rigueur pourrait ne pas appartenir au préfet puisque l'article 99 ne parle que de la tranquillité publique. Si donc le préfet peut assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques, il doit pouvoir prendre toutes les mêmes mesures que le maire.

D'ailleurs, comme nous le disions, dans tous ses autres arrêts la cour de cassation a reconnu au préfet, en se basant sur le fait qu'il s'agissait d'assurer la sûreté, la salubrité ou la tranquillité publiques, le droit d'interdire les courses de taureaux (1) (2), de fixer l'heure de fermeture des débits de boissons (3) (4), d'ordonner la visite des cheminées deux fois l'an (5), d'obliger à maintenir les chiens tenus en laisse (6), d'interdire les attelages de chiens (7), ou de les réglementer (8), de ne permettre qu'aux sociétés autorisées ou approuvées de sortir avec leurs drapeaux (9).

(1) Carillé et Fayot, 16 février 1895. D. 1895. I. 269 et 271.

(2) Bernal, 17 octobre 1895. D. 1895. I. 543.

(3) Balland, 4 novembre 1892. S. 1893. I. 109.

(4) Agathe Micaelli, 4 août 1893. D. 1895. I. 245.

(5) Christophe, 10 juillet 1897. S. 1898. I. 300.

(6) Grou Radenez, 22 février 1918. *Bulletin criminel* n° 50.

(7) Delhayé, 2 février 1897. D. 1898. I. 253.

(8) Manet, 6 juin 1908. *Bulletin criminel* n° 246.

(9) Caudron, 24 juin 1922. S. 1923. I. 41.

Quant au conseil d'Etat, il a également autorisé le préfet dans des buts de sûreté, de tranquillité et de salubrité publiques ou en se basant sur un paragraphe de l'article 97 le droit d'interdire les courses de taureaux (1) et d'interdire dans certaines conditions l'association d'emblèmes aux couleurs nationales (2).

On peut donc considérer l'arrêt Boulmier comme une exception.

Mais une fois démontré que la jurisprudence reconnaît au préfet le droit de prendre, pour toutes ou plusieurs communes, les mêmes mesures, que le maire dans sa commune, il s'agit de concilier ces deux droits.

La jurisprudence a en cette matière continué à donner les mêmes solutions qu'avant la loi de 1884 : si l'arrêté préfectoral est postérieur à l'arrêté municipal, la cour de cassation et le conseil d'Etat décident que l'arrêté préfectoral abroge de plano, les dispositions contraires, c'est-à-dire, moins rigoureuses, contenues dans l'arrêté municipal. Les dispositions conciliables, c'est-à-dire plus rigoureuses ou de natures distinctes subsistent (3). Quand l'arrêté préfectoral est antérieur à l'arrêté municipal, ce dernier n'est légal que dans la mesure où il ne déroge pas à l'arrêté pré-

(1) Ville de Dax, 3 décembre 1897. L. p. 739.

(2) Lecoq-Maisonnette, 21 février 1902. D. 1903. 3. 101 et Baldy, 10 août 1917. L. p. 638.

(3) Maire de Gesté, 8 décembre 1893. L. p. 817.

fectoral, c'est-à-dire que dans la mesure où il est plus sévère, à condition, bien entendu, qu'il ait reçu l'approbation expresse ou tacite du préfet, si la mesure est permanente, conformément à la volonté de l'article 95 de la loi du 5 avril 1884 (1) (2) (3) (4).

§ III. — *Contribution à la critique de la doctrine.*

Forts de ces connaissances historiques et jurisprudentielles, nous allons tenter d'apprécier les avis des auteurs.

Il y a d'abord ceux qui traitent rapidement la question dans des traités généraux de droit administratif. Nous en citerons quatre.

Monsieur Laferrière, vice-président du conseil d'Etat estime en 1896 dans son traité sur la juridiction administrative (5) que le préfet peut, depuis la loi de 1884, en matière de police municipale, prendre non seulement des mesures de sûreté générale, mais encore des mesures de tranquillité et de salubrité publiques. Ces innovations, dit-il, ont paru justifiées par l'intérêt général qui apparaît dans toutes les questions de sécurité et de salubrité, même lorsqu'elles

(1) Agathe Micaelli, 4 août 1893. D. 1895. 1. 245.

(2) Finet, 2 Mars 1893. D. 1895. 1. 246.

(3) de Pange, 7 novembre 1929. DH. 1930. p. 5.

(4) Duranthon, 12 mai 1933. DH. 1933, p. 334.

(5) Tôme 2, p. 515.

ont un caractère local. Tout ceci est juste. Nous ne relevons qu'une erreur, c'est celle qui consiste à affirmer que le droit du préfet de prendre des mesures de sûreté générale, en matière de police municipale, avant la loi de 1884 était basé par la jurisprudence sur l'article 2 de la section 3 de la loi du 22 décembre 1789. La jurisprudence n'a jamais basé ce pouvoir sur ce texte, mais sur le paragraphe 3 de l'article 9 de la loi du 18 juillet 1837 (1).

Monsieur Berthélémy, ex-doyen professeur de droit administratif à la Faculté de Paris, dans son traité élémentaire de droit administratif (2) fait simplement remarquer que le préfet a un pouvoir de substitution en cette matière, non pour triompher du refus ou de la négligence du maire d'accomplir un acte obligatoire, mais pour édicter des mesures qu'il juge opportunes.

Monsieur Mestre, professeur à la Faculté de Droit de Paris, dans son cours de droit administratif 1933-34 (3), trouve normale la substitution du préfet au maire pour l'exécution d'un acte obligatoire. Cependant si en matière de police municipale la substitution existe, bien qu'il s'agisse d'actes facultatifs, il faut tenir compte de ce que le maire est élu depuis 1882, qu'il peut donc être antigouvernemental et de ce que la police municipale n'intéresse pas

(1) Voir supra, p. 48.

(2) 12^e édition 1930, p. 251.

(3) P. 178 et suivantes.

seulement chaque municipalité, mais l'Etat tout entier : les épidémies, les désordres de toute espèce intéressent tout le territoire.

En se plaçant à ce point de vue on peut ajouter que le tourisme qui intéresse tout français directement pour lui-même, et indirectement par la voie de la balance des comptes, exige également que le bon ordre, la salubrité, et la tranquillité règnent sur tout le territoire. Autrement dit, de nos jours, l'interdépendance nationale, ou la solidarité comme disent certains, s'est tellement accrue que tout ce qui intéresse une partie de la nation, intéresse la nation tout entière.

Enfin Monsieur Hauriou ex-doyen professeur à la Faculté de Droit de Toulouse, traite dans son précis de droit administratif la police municipale de l'ordre public et les polices administratives spéciales.

Nous pensons que son paragraphe sur la police administrative générale des préfets en vue de l'ordre public contient quelques erreurs. Il commence ainsi : « Ce droit de police a été puisé par la jurisprudence dans la loi des 22 décembre 1789-janvier 1790, section III, article 2, qui a constitué les administrations départementales : il a pour objet le maintien de la sûreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques dans le département » (1).

On pourrait croire d'après cette affirmation que le préfet a un pouvoir étendu de prendre des mesures de police

(1) 12^e édition 1933, p. 587.

générale et qu'une foule d'arrêts de jurisprudence a consacré ce pouvoir en le basant sur le texte de la loi du 22 décembre 1789. Il n'en n'est rien. La jurisprudence n'a jamais reconnu au préfet que le droit de prendre des mesures de police municipale en vertu de notre article 99 de la loi de 1884, et des mesures de police spéciale en vertu de lois spéciales (1).

La jurisprudence n'a jamais utilisé ce texte de la loi du 22 décembre 1789; il subsiste à l'état latent, c'est une réserve comme nous l'avons dit plus haut (2).

Le paragraphe continue ainsi : « Au point de vue réglementaire, le préfet prend des arrêtés de police, soit pour le département tout entier, soit pour un territoire qui comprend au moins deux communes ; ainsi se concilie la compétence du préfet avec celle du maire, lequel est seul compétent dans sa commune, mais ne peut pas dépasser le territoire de celle-ci ».

Mais le droit de réglementation dans un territoire de plus de deux communes n'a jamais été prévu, pour le préfet, que par notre article 99. Et notre article 99 parle du droit de prendre des mesures de police, lorsque les autorités municipales n'y ont pas pourvu. C'est donc qu'il s'agit de matières sur lesquelles le maire possède un pouvoir de réglementation, c'est-à-dire de la police municipale. Monsieur

(1) Voir *supra*, p. 40.

(2) Voir *supra*, p. 41.

Hauriou aurait donc dû intituler son paragraphe : pouvoir du préfet d'édicter des mesures de police municipale et dire que la jurisprudence a basé ce droit sur l'article 99 de la loi du 5 avril 1884.

Restent maintenant à examiner les opinions des auteurs qui ont traité la question de plus près. Nous en citerons six et nous les classerons en deux catégories suivant qu'ils citent ou non la jurisprudence.

Parmi ceux qui ne citent pas la jurisprudence, il y a Messieurs Ducrocq et Morgand qui ont écrit tous deux un ouvrage sur la loi municipale du 5 avril 1884 et Monsieur Moreau qui a écrit un traité sur le règlement administratif.

Monsieur Ducrocq, professeur de droit administratif à l'université de Paris, doyen honoraire et ancien bâtonnier de Poitiers, déclare (1) que la différence entre les articles 99 et 97 est plus idéale que réelle. C'est reconnaître que le préfet peut prendre en matière de police municipale toutes les mêmes mesures que celles que le maire pourrait prendre.

Monsieur Morgand, ancien chef de bureau au ministère de l'intérieur, reconnaît dans son traité (2) au numéro 1122, qu'une jurisprudence basée sur la loi du 18 juillet 1837 autorisait le préfet à prendre des mesures de sûreté générale et que la nouvelle loi (du 5 avril 1884) permet d'aller plus loin et de considérer comme légal tout arrêté qui portera

(1) La loi municipale 1886, p. 63.

(2) 11^e édition 1927.

sur un objet intéressant la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques. Nous reprocherons à Monsieur Morgand de ne pas spécifier dans ce numéro que ce droit de prendre des mesures de sûreté générale ou de salubrité, de sûreté et de tranquillité publiques était et est exercé par le préfet en matière de police municipale.

Quant à Monsieur Moreau, professeur de droit administratif à la Faculté d'Aix-Marseille, il considère (1) comme Monsieur Ducrocq que les deux définitions de l'article 99 et de l'article 97 sont à peu près semblables, que par conséquent le préfet peut prendre toutes les mêmes mesures de police municipale que le maire, mais sans formalité que dans toutes ou plusieurs communes du département.

Il critique ensuite l'interprétation de l'article 99 faite par la circulaire du ministère de l'intérieur du 15 mai 1884. En effet cette circulaire interprète faussement la jurisprudence antérieure à la loi du 5 avril 1884 et prétend que l'article 99 n'est que la confirmation de cette fausse interprétation de la jurisprudence. Elle déclare en effet qu'avant 1884, le préfet ne pouvait pas prendre de mesures de police municipale pour tout le département dans les cas où les mesures prises n'intéressaient que les habitants de chacune des communes auxquelles elle s'appliqueraient. Et elle prétend que la loi de 1884 a consacré ce principe, que si le préfet peut prendre des mesures de sûreté, de salubrité et de

(1) *Le règlement administratif* 1902, p. 412 et suiv.

tranquillité publiques pour toutes ou plusieurs communes du département en matière de police municipale, il ne peut prendre ces mesures que si elles intéressent également ou peuvent intéresser les habitants des communes voisines et même de tout le département.

Cette interprétation était basée sur les paroles de Monsieur Waldeck Rousseau, ministre de l'intérieur, prononcées au Sénat lors de la discussion du texte. Elle est tout à fait fantaisiste. Prétendre comme Messieurs Laferrière et Mestre que les mesures de police municipale intéressent le département et même la nation entière. Voilà, ce qui ne pourrait être contesté. Mais faire de cette notion, un criterium de distinction, ce que n'ont fait ni la jurisprudence antérieure à 1884, ni le texte de l'article 99, c'est commettre une erreur juridique et même une imprudence car ce criterium serait extrêmement fuyant. Aussi Monsieur Moreau repousse-t-il cette interprétation.

Mais vous penserez peut-être, qu'importe l'interprétation d'un texte par une circulaire ? Soit. Mais cette circulaire a été prise au sérieux et les répertoires pratiques Sirey et Dalloz, qui sont pour de nombreux juristes une des sources de leur documentation, ont déclaré que la jurisprudence avait suivi l'interprétation de la circulaire, ce qui ne nous semble pas être.

En effet, en 1892 et 1893, un auditeur au conseil d'Etat, Monsieur Dejamme, fit paraître dans la revue générale d'administration des articles sur le règlement administratif,

dans lesquels il donna des arguments en faveur et des arguments contre l'interprétation de la circulaire (1). Et il conclut en déclarant que la jurisprudence se rattachait à l'interprétation de la circulaire. Il ne citait d'ailleurs qu'un arrêt, par lequel la cour de cassation avait refusé au préfet le droit d'interdire la divagation des chiens dans les champs parce qu'il s'agissait d'un règlement de police rurale dont la matière appartient à l'autorité municipale.

Cet arrêt ne saurait nous convaincre, nous verrons en effet, que la cour de cassation n'a pas autocrisé le préfet à se substituer au maire pour prendre certaines mesures de police rurale, avant 1884 comme après cette date, alors qu'elle l'y autorisait en matière de police municipale proprement dite. Mais en 1892, il n'aurait pu citer aucun arrêt de la cour de cassation déclarant que le préfet ne pouvait pas toujours se substituer au maire en matière de police municipale proprement dite.

Comme nous l'avons montré, sur 14 arrêts de la jurisprudence, seul l'arrêt Boulmier de 1921 (2) qui a d'ailleurs été contredit implicitement par les arrêts postérieurs, a apporté une restriction à ce pouvoir, mais sans la fonder.

Les répertoires pratiques Sirey et Dalloz se sont manifestement inspirés des articles de Monsieur Dejamme et ont

(1) 1893, t. I, p. 152.

(2) Voir *supra*, p. 54.

déclaré que la jurisprudence se rattachait à l'interprétation de la circulaire.

Ainsi le répertoire pratique Dalloz présente l'interprétation de l'article 99 en disant : il y a deux systèmes en présence. Le premier est défendu par Messieurs Ducrocq, Morgand et Moreau qui estiment que le préfet peut se substituer au maire pour prendre des mesures de police municipale, sous la seule restriction d'une mise en demeure quand il s'agit d'une seule commune. Le deuxième qui prétend que le préfet ne peut se substituer au maire que lorsque les mesures à prendre n'intéressent que chacune des communes auxquelles elles s'appliqueraient. Il renvoie à l'étude de Monsieur Dejamme et il continue : « L'article 99 ne fait donc que consacrer l'état de choses antérieur et par conséquent les arrêts d'avant 1884 conservent leur autorité, sous cette réserve que l'article 99 ayant mieux précisé l'étendue des droits du préfet, la doctrine de quelques-uns de ces arrêts devrait être écartée comme ayant limité ces droits trop étroitement ». Et il ajoute : « C'est en ce sens qu'a été interprété l'article 99 par la circulaire du 15 mai 1884 et par la cour de cassation ». Et il cite un arrêt du 25 mars 1897.

Nous prétendons que cet arrêt ne confirme pas du tout cette thèse, en effet il s'agit d'une affaire Desrousseaux (1), dans laquelle le préfet des Ardennes avait pris une mesure

(1) D. 1898. I. 64.

de police municipale vis-à-vis d'une seule commune sans mise en demeure, contrairement à la disposition du paragraphe 2 de l'article 99. La cour de cassation a annulé cet arrêté et elle a employé dans son considérant des mots qui pouvaient prêter à confusion à première vue. Elle parle de mesures d'ensemble et d'intérêt général, pour qualifier le droit du préfet de prendre des mesures de police municipale sans mise en demeure pour toutes ou plusieurs communes du département. Cela ne signifie pas que le préfet ne pouvait pas prendre de mesures de police municipale dans toutes ou plusieurs communes, si ce n'est dans un but d'intérêt général ; mais que lorsqu'il prend des mesures pour toutes ou plusieurs communes du département, ce sont des mesures d'ensemble et d'intérêt général. Ce qui confirme également notre interprétation, ce sont les 14 arrêts que nous avons cités (1), par lesquels la jurisprudence ne reconnaît pas de restriction au droit du préfet de se substituer au maire dans toutes ou plusieurs communes du département.

Quant au recueil Sirey, il déclare également (2) que la jurisprudence se rattache à la circulaire du 15 mai 1884, sans citer un seul arrêt à l'appui de cette affirmation. Au contraire on trouve une longue liste d'arrêts de jurispru-

(1) Voir supra p. 54 et suivantes.

(2) Répertoire pratique Sirey 1903, tome 32: Règlement de police ou municipal n° 39.

dence, qui se poursuit dans le supplément édité en 1933 (1), dans lesquels la cour de cassation reconnaît au préfet le droit de prendre des mesures de police municipale, et où l'on ne rencontre aucune de ces restrictions mentionnées par la circulaire. Ces arrêts nous les avons tous cités et quelques autres en plus (2).

Nous concluons donc que la jurisprudence a décidé que dans toutes ou plusieurs communes le préfet peut se substituer au maire sans mise en demeure pour prendre des mesures de police municipale proprement dite, sous la seule restriction qu'il ne pourra adoucir le régime édité par le maire, mais seulement l'aggraver. Nous souhaitons que les recueils dans lesquels les juristes puisent leur documentation se rallient à cette interprétation, après avoir examiné nos arguments.

ARTICLE II

Substitution du préfet ou du sous-préfet au maire pour prendre des mesures de police municipale proprement dite dans une seule commune de leur circonscription

Le paragraphe 2 de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 ne prévoyait ce droit de substitution que pour le préfet.

(1) Tôme 11, Règlement de police ou municipal n^{os} 12 à 58.

(2) Voir supra, p. 55 et suivantes.

L'article 48 du décret du 5 novembre 1926 a confié le même pouvoir au sous-préfet. Ce paragraphe 2 est donc maintenant ainsi libellé : « Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91 ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique. Ce droit ne pourra être exercé par le préfet ou le sous-préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure restée sans résultats. »

Nous venons de voir que le préfet avait le droit de se substituer au maire pour prendre des mesures de police municipale dans toutes ou plusieurs communes, sans mise en demeure préalable. Quelle est donc l'utilité de pouvoir prendre les mêmes mesures dans une seule commune ? Cette utilité est essentielle. Elle est double. Elle permet au préfet et au sous-préfet de prendre des mesures individuelles de police municipale : interdiction d'une manifestation, d'un défilé, d'une réunion politique, d'une sortie de société de musique. D'autre part le préfet ou le sous-préfet pourront édicter une réglementation plus sévère dans une commune que dans une autre. Ainsi pourront-ils, dans le seul chef-lieu interdire les réunions politiques, les cortèges, les manifestations, les sorties de sociétés de musique.

Le législateur a alors obligé le préfet et le sous-préfet à n'agir qu'après une mise en demeure restée sans résultats. Cette mise en demeure informe le maire qu'une réglemen-

tation a été jugée indispensable par le préfet ou le sous-préfet. Cela lui permet de prendre lui-même la mesure. Or dans toute exécution, il rentre toujours une certaine initiative personnelle : le maire pourra en bénéficier.

Telles ont été, à notre avis, les idées directives du législateur lors de la rédaction de ce texte.

§ I. — *Historique.*

Avant la loi du 18 juillet 1837, il semble que le préfet avait le droit de prendre des mesures de police municipale dans une seule commune. La cour de cassation ne s'est prononcée sur la question, à notre connaissance, qu'en 1855, par l'arrêt Vanreynschoote du 4 janvier 1855 (1), dans lequel elle a reconnu légal, à cette date, un arrêté du préfet du Nord du 26 janvier 1821, en matière de petite voirie et concernant la ville de Dunkerke, parce qu'il avait été édicté avant la loi de 1837. Cette décision s'explique, étant donné le fondement à cette époque du droit du préfet de prendre des mesures de police municipale pour tout le département : le préfet pouvant annuler et réformer les mesures de police du maire, avait le droit d'édicter des mesures sur les mêmes objets. Ce droit existait donc pour toutes communes comme pour une seule.

La loi de 1837, en ne laissant au préfet par son article 10 que le droit d'annuler ou de suspendre l'application des

(1) *Bulletin criminel* 1855 n° 3.

mesures de police du maire, annihila ce fondement. On sait que la cour de cassation trouva un texte, le paragraphe 3 de l'article 9 de la loi de 1837, pour permettre la continuation du droit du préfet de prendre des règlements de police dans tout le département. Mais elle n'osa pas y baser le droit de substitution vis-à-vis d'une seule commune.

En 1840, le ministre de l'Intérieur présentant cette disparition tenta dans une circulaire, de rétablir ce droit du préfet, en lui donnant pour fondement l'article 15 de la loi de 1837. Cet article nous le connaissons bien, c'est le père de notre article 85, qui prévoit la substitution du préfet au maire lorsque ce dernier refuse ou néglige d'accomplir un acte qui lui est prescrit par la loi. Mais cette prétention fut repoussée à juste titre par trois arrêts de la cour de cassation (1) dans lesquels elle déclara que ce texte ne pouvait s'appliquer qu'aux actes administratifs et non pas aux actes du pouvoir réglementaire. La cour de cassation voulut sans doute entendre par là, que dans l'exercice du pouvoir réglementaire, il n'y avait jamais d'acte prescrit. Ce qui est vrai.

La doctrine approuva d'ailleurs la jurisprudence dans son ensemble.

Monsieur Faustin Hélie, membre de l'institut, conseiller à la cour de cassation, dans son traité d'instruction crimi-

(1) Binet, 23 sept. 1853. D. 1854. 5. 576.

Brun, 27 janv. 1854. D. 1854. 1. 134.

Vanreynschoote, 4 janv. 1855. *Bulletin crim.* n° 3.

nelle (1) reconnaît, comme la jurisprudence, que l'article 11 de la loi du 18 juillet 1837 n'avait délégué qu'à l'autorité municipale le droit de prendre des arrêtés de police sur les matières désignées par l'article 3, titre 11 de la loi des 16-24 août 1790.

Monsieur Blanche, premier avocat général à la cour de cassation, déclare dans son étude pratique sur le code pénal (2) que ni l'article 15 de la loi de 1837 invoqué par la circulaire, ni le paragraphe 3 de l'article 9 de cette même loi, sur lequel la cour de cassation a basé le même pouvoir du préfet mais pour toutes les communes du département, ne sont applicables à notre matière. Mais il admet qu'exceptionnellement le préfet puisse se substituer au maire dans une seule commune pour prendre des mesures de police municipale, lorsqu'il s'agit d'un intérêt général, d'un intérêt qui dépasse les limites de la commune. Cette prétention n'a pas été reconnue par la jurisprudence.

Cette exception mise à part, la jurisprudence et la doctrine étaient d'accord pour déclarer que la substitution du préfet au maire pour prendre des mesures de police prévues par l'article 3 du titre 11 de la loi des 16-24 août 1790 n'était pas légale depuis le vote de la loi du 18 juillet 1837.

Aussi dans une proposition de loi administrative déposée par un député, Monsieur de Vatimesnil, en 1851 sur le

(1) Tôme 6, p. 75 n° 2484.

(2) 2^e édition 1891, tôme 7, p. 315.

bureau de la chambre, un texte spécial était inséré sous le numéro 155, en vue de permettre au préfet de prendre des mesures de police municipale dans l'intérêt de la sûreté publique, c'est-à-dire, des mesures de police prévues par les numéros 2, 3 et 5 de l'article 3, du titre 11, de la loi des 16-24 août 1790. Mais cette proposition n'aboutit pas. Il fallut attendre la loi du 5 avril 1884.

§ II. — *La jurisprudence depuis la loi de 1884.*

Nous allons exposer cette jurisprudence le plus complètement possible, toujours en vue d'apprécier ensuite son interprétation par la doctrine.

Deux points sont délicats dans l'article 99 § 2. Il y a d'abord la nécessité de la mise en demeure et ensuite l'interprétation des mots : et lorsqu'il n'y a pas été « pourvu » par les autorités municipales.

Comme nous l'avons dit le législateur a pensé que cette mise en demeure permettrait au maire d'agir lui-même, ce qui lui donne toujours la possibilité d'exercer une initiative personnelle, lorsque le préfet lui aurait signifié que telle mesure était indispensable.

D'autre part quand le préfet prend une mesure de police municipale pour toutes ou plusieurs communes, la mise en demeure n'est pas nécessaire. Aussi le conseil d'Etat a-t-il décidé dans un arrêt du 2 décembre 1932 (1), affaire ville de Melun, que le préfet ne pouvait prendre une mesure pour

(1) D. 1933. 3. 53.

tout le département quand il s'agissait en fait d'éviter un désordre qui ne menaçait que dans une seule commune. Il s'agissait, en effet, de courses de taureaux. En fait il n'y avait qu'à Melun que des entrepreneurs de spectacles de courses de taureaux désiraient donner une telle représentation. Mais, pour éviter la mise en demeure, le préfet les interdit dans tout le département. Cet arrêt est certainement tout à fait conforme à la lettre de l'article 99 ; mais il est possible qu'une application de cette règle ne soit pas fréquente. Car il n'apparaît pas toujours aussi clairement que dans ce cas, que la réglementation générale n'ait pas son application dans toutes les communes. S'il s'agissait de débits de boisson, l'on aurait pu dire, qu'en fait la réglementation ne concernait que la ville de Melun.

D'autre part une mise en demeure est tellement vite faite que le préfet peut arriver à ses fins presque aussi rapidement qu'en prenant lui-même la mesure. Les mises en demeure par télégramme, avec délai fixé, en rapport avec l'urgence, pour prendre la mesure sont reconnues légale par la jurisprudence.

Quant à l'appréciation de la mesure dans laquelle l'autorité municipale n'a pas pourvu aux mesures de salubrité, de sûreté et de tranquillité publiques, le conseil d'Etat et la cour de cassation se sont prononcés sur la question dans un mutuel accord. Ils ont considéré qu'il n'était pas nécessaire que le maire n'ait pas agi du tout, mais que l'insuffisance de son intervention permettait au préfet ou

au sous-préfet, depuis 1926, d'agir. Ces derniers étant seuls juges de cette insuffisance. Cela exclut d'ailleurs le droit de se substituer au maire pour prendre des mesures moins rigoureuses qu'elles.

En effet dans une première affaire Dupuis du 11 mai 1912 (1), où il s'agissait d'une substitution du préfet au maire pour interdire de pénétrer dans un champ de tir, la cour de cassation s'est ainsi exprimée : « Attendu que pour que le préfet puisse exercer à l'égard d'une seule commune les pouvoirs de police qui lui sont conférés par l'article 99, il ne suffit pas qu'une mise en demeure ait été adressée au maire, il faut en outre que le maire n'ait pris aucune mesure ou n'ait édicté que des mesures insuffisantes ».

Dans une deuxième affaire Berthoin du 19 juillet 1918 (2) où il s'agissait de l'interdiction par le préfet d'une procession, le conseil d'Etat s'est ainsi exprimé : « Considérant qu'il appartient au préfet soit d'édicter les mesures réglementaires que le maire a omis ou refusé de prendre, soit d'ajouter des prescriptions complémentaires à celles qui auraient été ordonnées par le maire et qui seraient estimées insuffisantes, soit d'interdire les actes que le maire aurait autorisés et qui seraient de nature à compromettre l'ordre public ».

(1) S. 13. 1. 596.

(2) Lebon, p. 732.

Dans une troisième affaire Balayé du 21 février 1919 (1), le conseil d'Etat reconnaît légale la substitution du préfet du Tarn au maire de Castres pour interdire les processions sur le territoire de la commune de Castres, après mise en demeure au maire restée sans résultats. Etant bien entendu que le préfet ne pouvait prendre de telles mesures, que si le maire en avait lui-même le droit.

D'autre part on interdisait au préfet de se substituer au maire pour prendre des mesures moins rigoureuses que les siennes. Ainsi dans l'affaire maire de Jargeau du 6 avril 1900 (2) le conseil d'Etat a annulé un arrêté préfectoral qui autorisait la sortie d'une société musicale dans une commune où le maire avait interdit aux sociétés musicales de se produire sur la voie publique sans avoir obtenu une autorisation du maire.

Le droit d'adoucir le régime édicté par le maire a été également refusé au préfet, mais implicitement, dans un arrêt, affaire commune du Champ (3), où il s'agissait de la réglementation des stands de tirs privés.

Par conséquent le préfet ne peut se substituer au maire que pour renchérir en rigueur.

Le conseil d'Etat a même reconnu que c'était la spécialité de l'article 99 et que l'article 95 ne pouvait être

(1) L. p. 181.

(2) L. p. 270.

(3) 23 mai 1890. Lebon, p. 522.

utilisé à sa place dans ce but. On sait que cet article permet au préfet d'annuler les mesures de police du maire ou d'en suspendre l'exécution. Ainsi par deux arrêts, affaire commune de Saint Marc du 16 décembre 1910 (1) et affaire maire de Castres du 12 décembre 1913 (2), il a déclaré que le préfet avait illégalement utilisé l'article 95 en annulant un arrêté municipal qui rapportait l'interdiction des processions, la procédure de l'article 99 ayant dû être employée.

Dans un autre arrêt, affaire commune de Nérès du 18 avril 1902 (3), le conseil d'Etat a reconnu illégale l'annulation d'un arrêté municipal par un préfet, parce que cette annulation était motivée sur le fait que l'arrêté municipal était plus rigoureux que l'arrêté préfectoral édicté sur la même matière.

Le préfet ne peut donc utiliser l'article 95 ni pour aggraver, ni pour adoucir. Il faut en conclure que ce droit d'annulation du préfet ne peut être mis en mouvement que dans l'intérêt de la loi.

Bien armés, nous allons tenter maintenant d'apprécier les théories doctrinales.

(1) L. p. 957.

(2) L. p. 1228.

(3) L. p. 275.

§ III. — *Contribution à la critique de la doctrine.*

La circulaire du 15 mai 1884 est venue également troubler la doctrine en notre matière. Elle prétend que le préfet ne peut se substituer au maire que lorsque la mesure à prendre intéresse également les communes voisines. Elle donne comme exemple le cas d'une mare dont les émanations pourraient amener des épidémies jusque dans les communes voisines.

Monsieur Dejamme, auditeur au conseil d'Etat, dans ses articles parus en 1892 et 1893 dans la revue générale d'administration (1), reconnut bien que ce critérium était assez fuyant mais déclara que la jurisprudence s'y rattachait, en citant comme exemple le refus au préfet du droit de se substituer au maire en matière de police rurale.

Dans les recueils Dalloz (2) et Sirey (3) on lit également que la jurisprudence s'est rangée à l'interprétation de la circulaire.

Nous nous élevons formellement contre cette affirmation. Il est vrai que la cour de cassation et le conseil d'Etat refusent au préfet le droit de prendre certaines mesures de police rurale dans toutes, plusieurs ou une seule commune du département ; mais en matière de police municipale

(1) 1893, tome I, p. 154.

(2) *Répertoire pratique*, t. 3, Commune p. 57 n° 931.

(3) *Répertoire général*, t. 32 Règlement de police, p. 528 n° 59.

proprement dite, la jurisprudence autorise le préfet à se substituer au maire dans une seule commune sans se préoccuper si l'intérêt de cette commune seul, ou celui des communes voisines est en jeu.

Ainsi le conseil d'Etat a reconnu légale la substitution du préfet au maire pour ordonner la démolition d'un édifice menaçant ruine (1). D'autre part dans tous les arrêts où le conseil d'Etat ou la cour de cassation ont reconnu légale la substitution, on ne peut trouver dans les termes du considérant ou de l'attendu une allusion au mode d'interprétation de la circulaire. Quand elle aurait admis dans un arrêt le droit de substitution, elle eut ajouté : puisqu'il s'agit d'une mesure intéressant les communes voisines. Or cette phrase on ne l'a jamais rencontré. Le silence de la jurisprudence est éloquent.

Monsieur Berthélémy (2), au contraire, sans citer la jurisprudence, ni la circulaire, présente la théorie de cette dernière comme la vérité doctrinale : la propreté, l'éclairage des rues, les tapages nocturnes, les chiens sans muselières, les voitures et vélocipèdes sans lanternes, ni grelots, le tout à l'égout, les tapis secoués par les fenêtres n'intéressent que la commune de Vire et non l'Etat français. Le préfet ne peut intervenir. Au contraire le manque d'hygiène

(1) Thélohan, 7 février 1890. Lebon, p. 124.

(2) *Traité de droit admn.* 12^e éd. 1933, p. 249.

à Arles peut amener une épidémie dans toute la France, le préfet peut alors intervenir.

Nous ne sommes pas d'accord avec Monsieur Berthélémy. Tout d'abord ce criterium est vague ; et d'autre part qui peut dire, maintenant que le tourisme est une réalité, que tous les français ne sont pas intéressés à ce que la sûreté et la tranquillité règnent à Vire ? La solidarité, l'interdépendance font que tous les français sont intéressés à ce que l'ordre et la prospérité fleurissent à Vire. Le vrai problème n'est d'ailleurs pas là. Il est dans la recherche de la solution qui donnera le meilleur rendement : décentralisation ou concentration.

Monsieur Moreau, professeur à la faculté d'Aix-Marseille, dans son traité sur le règlement administratif (1), s'élève avec humour contre l'interprétation de la circulaire. Ainsi, écrit-il, si la mare infecte les habitants des communes voisines, le préfet pourra intervenir, mais si elle n'infecte que les habitants de la commune, il n'aura pas le droit d'intervenir.

Monsieur Ducrocq, professeur à l'Université de Paris, ex-doyen de la faculté de Poitiers, dans son traité sur la loi municipale, paru en 1886, s'élevait déjà contre l'interprétation de la circulaire. Le texte de l'article 99 étant suffisamment clair, il considérait comme inutile de rechercher

(1) *Le règlement administratif* 1902, p. 421.

dans les travaux préparatoires ou les précédents historiques une autre interprétation.

Monsieur Hauriou, doyen professeur de la faculté de Toulouse, dans son précis de droit administratif (1) nous dit simplement que si le maire néglige de faire un règlement de police indispensable, le préfet ou le sous-préfet après une mise en demeure fera lui-même le règlement de police à sa place. Il devrait ajouter que ce sont le préfet ou le sous-préfet qui sont souverains juges de l'indispensabilité. Sa formule constituerait alors une heureuse et courte synthèse du problème.

Enfin Monsieur Mestre, professeur à la faculté de Paris, nous montre, dans son cours de droit administratif de 1933-34, le rôle de la mise en demeure et cite l'arrêt ville de Melun (2) par lequel le conseil d'Etat refuse au préfet le droit d'éviter cette mise en demeure en interdisant les courses de taureaux dans tout le département, alors qu'en fait, il ne s'agissait de les interdire que dans la seule ville de Melun.

Peut-être Monsieur Mestre pourrait-il spécifier rapidement que le préfet, le sous-préfet et le maire peuvent toujours l'un par rapport à l'autre renchérir en rigueur mais non en adoucissement vis-à-vis du citoyen.

Nous concluons donc qu'une circulaire contrairement à la clarté du texte et en se basant sur une fausse interpré-

(1) 12^e édition 1933, p. 243.

tation de l'histoire de la question, a voulu limiter ce droit de substitution en matière de police municipale proprement dite, au seul cas où la mesure intéresserait les communes voisines, c'est-à-dire en matière de désordre ou d'épidémie ; que Messieurs Ducrocq en 1886, et Moreau en 1902 s'y sont opposés mais n'ont pas pu donner l'avis d'une jurisprudence non encore bien établie ; que Monsieur Morgand en 1927 a pu au contraire s'y opposer en se fondant avec justesse sur une jurisprudence bien établie ; que les répertoires pratiques Dalloz et Sirey édités en 1912 et en 1903, et dont les suppléments l'ont été en 1927 et en 1933 ont par erreur déclaré que la jurisprudence s'y rattachait ; et que Messieurs Mestre et Hauriou en passant sous silence cette circulaire fantaisiste comme le fit la jurisprudence elle-même, sont ceux qui interprètent le mieux cette dernière.

SECTION II

*DROIT POUR LE PREFET OU LE SOUS-PREFET
DE SE SUBSTITUER AU MAIRE
POUR PRENDRE DES MESURES DE POLICE RURALE*

Les mesures de police rurale sont des mesures de police prises pour les campagnes.

Elles s'opposent aux mesures de police municipale prises pour les agglomérations.

En France elles ont été prévues par la loi des 28 septembre-6 octobre 1791 et par de nombreuses lois spéciales.

En matière de police municipale le maire a seul en principe un droit de réglementation, le préfet et le sous-préfet n'ayant qu'un droit de réglementation prévu par notre article 99. Mais en matière de police rurale la réglementation de certaines matières appartient exclusivement au préfet en vertu des lois du 15 juillet 1878, du 21 juillet 1881, du 24 décembre 1888 et du 4 avril 1889 dont les dispositions ont été reproduites ou complétées par la loi du 21 juin 1898.

Pour toutes les autres matières de la police rurale la réglementation appartient au maire. Quel est alors le pouvoir de substitution du préfet ou du sous préfet ? Telle est la question que nous allons examiner.

C'est notre article 99 qui la résout : « Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu de l'article 91, ne font pas obstacle au droit du préfet de prendre, pour toutes les communes du département ou plusieurs d'entre elles et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sureté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne pourra être exercé par le préfet ou le sous-préfet à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultats. »

Or l'article 91 confie au maire la police municipale et la police rurale sous la surveillance de l'administration supérieure.

Par conséquent le droit du maire de prendre des mesures de police rurale ne fait pas obstacle au droit du préfet de prendre des mesures de salubrité, de sureté et de tranquillité publiques quand les autorités municipales n'y ont pas pourvu pour toutes ou plusieurs communes ; ni au droit du préfet ou du sous-préfet à l'égard d'une seule commune après mise en demeure.

Mais en matière de police rurale toutes les mesures ne concernent pas la salubrité, la sureté ou la tranquillité publiques. Certaines ont un but économique, comme celui de la protection des récoltes ou de l'élevage. Il semble donc clair que pour ces dernières matières le préfet ou le sous-préfet ne puissent se substituer au maire. C'est ce qui a été

reconnu par la jurisprudence et ce qui n'a pas été toujours bien compris, il nous semble par la doctrine.

ARTICLE I

Etude préparatoire à la critique de la doctrine

Désirant contribuer à faciliter la tâche de la doctrine, nous allons nous livrer à une étude préliminaire de l'histoire de la question avant 1884, et des décisions de la jurisprudence sur l'article 99 depuis 1884.

§ I. — *Historique.*

Avant la loi du 18 juillet 1837, la cour de cassation déclarait que, puisque le préfet avait le droit de réformer les mesures de police municipale, il pouvait édicter des règlements sur le même objet. Il est donc logique de penser que puisqu'il avait le droit de réformer les mesures de police rurale du maire, il avait le droit d'édicter des règlements sur le même objet.

C'est ainsi que, dans l'arrêt David du 14 septembre 1833 (1), la cour de cassation reconnaît au préfet le droit d'édicter des mesures en matière de bans de vendange, alors qu'une telle réglementation avait été confiée au conseil général de la commune (actuellement le maire) par

(1) *Bulletin criminel* n° 380.

l'article 1, paragraphe 3, de la section 5 du titre 1 de la loi des 28 septembre-6 octobre 1791.

Avec la loi de 1837, nous savons que ce fondement disparut, puisque cette loi par son article 10 supprima implicitement le droit du préfet de réformer les règlements de police du maire en ne lui laissant que le droit d'annuler ces règlements. Cependant la cour de cassation avait trouvé une nouvelle base dans l'article 9, paragraphe 5, de cette même loi, qui chargeait le maire d'exécuter les mesures de sûreté générale, elle en avait déduit que le préfet pouvait prendre des mesures de sûreté générale en matière de police municipale ; elle autorisa également le préfet en vertu de ce même texte à prendre des mesures de sûreté générale en matière de police rurale pour tout le département. Ainsi elle autorisa le préfet à interdire les dépôts de fumiers à moins de 100 mètres des habitations (1), parce qu'il s'agissait d'une mesure de sûreté générale. Or cette mesure s'appliquait aux agglomérations comme aux campagnes.

Dans le même sens, mais *a contrario*, par l'arrêt Alliot du 27 janvier 1866 (2), elle refusait au préfet le droit d'ordonner la destruction des chardons, parce qu'il ne s'agissait pas d'une mesure de sûreté générale.

Nous pouvons citer également l'arrêt Khaliffa du 6 juillet 1866 (3) dans lequel elle déclara, sans donner de

(1) Normand 19 et 26 janvier 1856. D. 1856. 1. 140.

(2) Dalloz 1866. 1. 368.

(3) Dalloz 1866. 5. 37.

motif, que l'obligation de museler les chèvres et de les munir de clochettes pour les conduire aux pâturages était une mesure qui rentrait exclusivement dans les attributions du maire et que ne pouvait prendre ni le gouverneur, ni le sous-préfet. Le motif non inscrit dans le texte était qu'il ne s'agissait pas d'une mesure de sûreté générale.

Le conseil d'Etat n'eut pas à statuer de 1837 à 1884 sur le droit du préfet de prendre des mesures de police municipale ; et quand en 1867 il eut à statuer sur le droit de substitution du préfet au maire en matière de mesure de police rurale, il dénia ce droit au préfet en prétextant que les articles 1 et 9 du titre 2 de la loi des 28 septembre et 6 octobre 1791 et les articles 9 et 10 de la loi du 18 juillet 1837 avaient réservé exclusivement au maire le droit de prendre des mesures en matière de police rurale. En réalité le texte visé de la loi de 1791 dit simplement : « Les officiers municipaux veilleront généralement à la tranquillité, à la salubrité, à la sûreté des campagnes... » Il ne réserve pas ce droit au maire et il n'englobe pas toute la police rurale.

Le conseil d'Etat aurait pu invoquer comme la cour de cassation l'article 9, paragraphe 3, de la loi du 18 juillet 1837 et en déduire que le préfet peut se substituer au maire pour prendre des mesures de police rurale lorsqu'elles intéressent la sûreté générale et déclarer dans les deux

arrêts (1) où elle dut se prononcer, que la réglementation des ruches en ce qui concerne les inconvénients de voisinage, n'étant pas une mesure de sûreté générale, était illégale. Mais considérant sans doute que cet article 9 § 3, ne constituait pas un fondement rationnel, il rejeta le droit du préfet dans ces arrêts en se basant sur la loi de 1791.

A notre avis, le texte qui, à cette époque pouvait fonder le droit du préfet de prendre des mesures de salubrité, de sûreté ou de tranquillité publiques en matière de police municipale ou rurale, c'était l'article 2 § 9 de la section 3 de la loi du 22 décembre 1789, qui chargeait en effet le préfet du maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques dans le département. Et encore le droit de substitution du préfet n'eut pas été complet, car répétons-le, les mesures de police rurale comportent en outre des mesures économiques, comme celles prises en vue de la protection des récoltes ou de l'élevage

Toujours est-il, qu'avant 1884 la cour de cassation avait décidé que le préfet pouvait se substituer au maire pour prendre des mesures de police rurale à condition qu'il s'agisse de mesures de sûreté générale.

Le conseil d'Etat, au contraire, avait déclaré que la police rurale rentrait exclusivement dans les attributions du maire.

(1) Carbillers, 30 mars 1867. D. 1868. 3. 1 et 3^e espèce. Leneveu même date D. 1868. 3. 1.

§ II. — *La jurisprudence depuis 1884.*

L'article 99 vint modifier les décisions jurisprudentielles. Comme nous l'avons dit, la cour de cassation reconnut en vertu de cet article fort compréhensible que les matières de police rurale pour lesquelles la substitution était possible étaient celles qui concernaient le maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques, à l'exclusion de celles qui ne concernent que les mesures économiques comme les mesures protectrices des récoltes ou de l'élevage.

Ainsi dans les arrêts Léon du 23 janvier 1892 (1), Aubert et Madin du 12 février 1903 (2) où il s'agissait du droit du préfet d'interdire la divagation des chiens en plaine pendant la fermeture de la chasse, la cour de cassation a reconnu explicitement ou implicitement qu'il s'agissait d'une mesure protectrice des récoltes et qu'il n'y avait pas là mesure de salubrité, de sûreté ou de tranquillité publiques et que par conséquent l'arrêté du préfet était illégal.

Au contraire, dans l'arrêt Clériot du 18 janvier 1906 (3), la même mesure d'interdiction de la divagation des chiens dans les plaines, édictée par le préfet, pour toute

(1) D. 1892. I. 447.

(2) D. 1906. I. 454.

(3) S. 1906. I. III.

l'année, dans le but d'éviter la propagation de la rage et basée sur l'article 99, fut reconnue comme étant une mesure de sécurité pour la campagne et partant légale.

Par conséquent le criterium de la cour de cassation est clair : le préfet ou le sous-préfet peuvent se substituer au maire pour prendre des mesures de police rurale : l'un dans toutes ou plusieurs communes ; tous deux dans une seule commune après mise en demeure ; mais seulement lorsqu'il s'agit de maintenir la salubrité, la sûreté ou la tranquillité publiques et non plus pour prendre des mesures qui ont un but économique, comme celui de la protection des récoltes ou de l'élevage.

ARTICLE II

Contribution à la critique de la doctrine

Dans les répertoires pratiques Dalloz (1) et Sirey (2), on déclare que la jurisprudence n'a pas reconnu au préfet, en dehors des matières où il est directement compétent en vertu de lois spéciales, que nous avons mentionnées, le droit en vertu de l'article 99 de se substituer au maire pour prendre des mesures de police rurale.

(1) *Répertoire pratique*, t. 4 Droit rural, p. 825 n° 340.

(2) *Répertoire général*, t. 32 Règlement de police, p. 528 n° 40.

Or nous avons démontré que la jurisprudence en se basant sur l'article 99 qui est fort clair, reconnaît au préfet et au sous-préfet le droit de se substituer au maire pour prendre des mesures de police rurale quand elles concernent la salubrité, la sûreté, la tranquillité des personnes à l'exclusion de celles qui concernent la protection des récoltes ou de l'élevage.

Nous pensons donc que ces affirmations contenues dans ces répertoires sont trop restrictives pour les droits du préfet en cette matière.

Le préfet a donc un droit étendu de substitution au maire en matière de police municipale et de police rurale, ainsi que le sous-préfet. Mais outre son droit direct de réglementation en matière de police rurale, il ne faut pas oublier que le préfet dispose également d'un droit spécial de réglementation sur de nombreuses matières telles que la chasse, la pêche, le roulage, les établissements dangereux ou insalubres, etc. (1), que les ministres et le président de la République ont également un pouvoir étendu de prendre des règlements de police pour tout le territoire.

Il y a là un rôle essentiel de la nation, toujours en réorganisation, car il importe de suivre de très près les continuelles mises en application des découvertes de la science, à mesure de leur création ou de leur développement.

(1) Voir *supra*, p. 40 et suivantes.

CHAPITRE III

Procédure et recours

SECTION I

PROCEDURE DE LA SUBSTITUTION

Quand en vertu de l'article 85 le préfet se substitue au maire pour exécuter un acte prescrit que celui-ci refuse ou néglige d'accomplir, il ne peut le faire qu'après une mise en demeure ; et d'autre part il peut déléguer un tiers pour procéder à cette exécution.

Quand en vertu de l'article 99 § 2, le préfet ou le sous-préfet se substituent à un maire pour accroître la rigueur des mesures de police municipale ou rurale dans une seule commune, ils ne peuvent agir qu'après une mise en demeure restée sans résultats.

Ce sont ces mises en demeure prévues par l'article 85 et l'article 99 § 2, et la délégation prévue par l'article 85 qui constituent la procédure de la substitution et que nous allons étudier.

Quand, au contraire, le préfet se substitue au maire dans toutes ou plusieurs communes du département pour accroître la rigueur des mesures de police municipale ou rurale, il n'y a pas de procédure prévue en dehors de l'arrêté préfectoral qui édicte la mesure.

ARTICLE I

La mise en demeure

La mise en demeure est une formalité ins-tituée pour prévenir le maire que s'il ne veut pas accomplir lui-même l'acte, cet acte va être exécuté par un autre : s'il veut bénéficier des avantages que donnent quelquefois l'exécution personnellé, il en a encore le temps. En partant de ce principe la jurisprudence a dégagé un certain nombre de corollaires que l'on peut classer en sept paragraphes.

1^o Elle est indispensable pour la validité de la substitution (1).

2^o Elle peut consister en une simple lettre, un télégramme. Un arrêté n'est pas nécessaire (2).

(1) Jousseau, 8 février 1868. Lebon p. 137.

Elections de Lozzi, 30 octobre 1901. L. p. 781.

Loustalot, 20 mars 1919. S. 21. 1. 95.

(2) Nougès et Sécal, 8 mars 1901. L. p. 269.

3° Elle doit être adressée au maire ou à son remplaçant qui, par son refus ou sa négligence, motiverait l'envoi de la mise en demeure, tel l'adjoint qui exerce des fonctions municipales, ou même le conseiller municipal qui, à défaut du maire ou de l'adjoint, en remplirait les fonctions (1).

4° Le préfet ou le sous-préfet doivent assigner un délai, dont la juste ampleur peut être appréciée par les tribunaux (2).

5° Le préfet ne peut, par un seul et même acte, charger le sous-préfet d'adresser une mise en demeure et de statuer si elle reste sans effet. Cette disposition nous semble un peu sévère mais elle a été clairement exprimée par le conseil d'Etat (3).

6° Le préfet ne peut dans la mise en demeure indiquer au maire un mode d'exécution. Cette règle n'a été appliquée par la jurisprudence qu'en ce qui concerne l'article 85 (4). Elle ne saurait l'être en ce qui concerne l'article 99 § 2. Quand il s'agit de l'article 85, le but à obtenir a été déterminé par le législateur, il est déjà connu, les détails

(1) Elections du Grau-du-Roi, 23 juillet 1897. L. p. 576.

Elections de Montagnac, 18 mai 1889. L. p. 636.

Elections de Bretenoux, 24 juillet 1885. L. p. 720.

(2) Ville de Melun, 2 décembre 1932. D. 1933. 3. 53.

(3) Arnay-le-Duc, 7 juin 1889. L. p. 710.

(4) Jousseau, 8 février 1868. L. p. 137.

d'exécution ne doivent pas être imposés au maire, mais seulement le but à atteindre. Ainsi pour l'affectation d'une portion du cimetière aux sépultures du culte protestant, le préfet ne peut dans la mise en demeure indiquer quelle portion le maire doit choisir pour cette affectation (1). Il en serait de même pour la réponse à une demande d'alignement. Il ne faut pas que le préfet en présentant une solution puisse influencer le maire dans le mode d'exécution. Mais quand il s'agit de l'article 99 § 2, le but à atteindre, c'est celui que considère comme nécessaire le préfet ou le sous-préfet : la limitation de la vitesse à 40 kilomètres heure dans la commune, l'interdiction des réunions politiques, de manifestations, de cortèges, la fermeture à onze heures des débits de boissons. La mise en demeure doit donc contenir la volonté du préfet. Le maire ne garde de liberté que dans l'exécution de cette volonté. Evidemment dans le cas de l'article 99 § 2, cette liberté, ce choix discrétionnaire dans l'exécution est bien limité. Cette mise en demeure tend plutôt à devenir une formalité d'opposition du préfet ou du sous-préfet vis-à-vis du maire, sur le caractère de laquelle on compte pour les faire hésiter avant de l'employer et les contraindre à ne l'utiliser que pour les mesures nécessaires.

(1) Même arrêt Jousseau.

7° Enfin tout recours est irrecevable contre la mise en demeure. C'est une simple mesure préparatoire non susceptible d'être déférée au conseil d'Etat (1).

ARTICLE II

La délégation

Dans le cas de l'article 99, le préfet prend un arrêté de police municipale ou rurale pour tout le département sans mise en demeure ; le préfet ou le sous-préfet dans une seule commune après mise en demeure ; un délégué ne leur est pas nécessaire.

Mais dans le cas de l'article 85, il peut s'agir de présider un bureau de vote, de délivrer un acte de l'état civil, de procéder à la revision des listes électorales. On ne peut tout de même pas déranger un préfet pour cela. L'article 85 porte d'ailleurs : « Le préfet peut y procéder d'office ou par un délégué spécial ». La délégation paraît donc facultative. Cependant la circulaire de 1884 (2) oblige les préfets à nommer un délégué quand ils n'ont pas qualité pour accomplir l'acte, comme la rédaction d'un acte de l'état civil. C'est là une disposition qui ne semble pas conforme

(1) Commune de Buzançais, 18 novembre 1887. L. p. 717.

Commune d'Aillères, 26 novembre 1920. L. p. 1000.

(2) *Bulletin du ministère de l'intérieur*, p. 255.

au texte de l'article 85. D'autre part un délégué n'a pas plus de pouvoir que celui qui délègue. Pratiquement le préfet ne se dérangera pas, il n'en a pas le temps, mais s'il lui plaisait de le faire, nous ne pensons pas que ce soit contraire à la loi.

Supposons maintenant qu'il envoie un délégué, quelles règles doit-il observer quant à la forme et au contenu de la délégation, quant au choix du délégué, quant au paiement des frais que va entraîner la délégation ?

Examinons tout d'abord quelle doit être la forme de la délégation : elle ne peut être verbale, il faut un arrêté. En effet la délégation doit être précise, stable, publique, un arrêté est nécessaire.

Quant à son contenu, la délégation ne peut être établie que pour un ou plusieurs actes, mais non pour l'exercice d'une fonction. Ainsi le préfet ne pourrait déléguer quelqu'un pour remplacer le maire dans ses fonctions d'officier d'état civil, parce que ce dernier se serait refusé à délivrer un extrait d'acte de naissance, il ne peut se substituer à lui que pour délivrer un ou plusieurs extraits d'actes de naissance.

Quant au choix du délégué qui doit faire l'acte à la place du maire, le préfet peut le prendre en dehors des membres du conseil municipal ou même des personnes éli-

gibles aux fonctions de maire ou même en dehors des électeurs de la commune (1).

Dans le même sens, si le préfet choisissait un conseiller municipal il ne serait pas tenu de le prendre dans l'ordre du tableau (2).

D'autre part le délégué qui a reçu sa délégation ne saurait la déléguer à son tour. En effet le principe de la délégation est essentiellement restrictif en droit public contrairement à l'article 1994 du code civil qui autorise le mandataire à se substituer à un tiers pour faire la chose dont il a été chargé lorsque l'acte est muet sur ce point.

Par contre le conseil d'Etat a reconnu que même après son propre refus et après la délégation, le maire pouvait procéder à l'acte à l'exclusion du délégué (3).

Quant aux frais que vont occasionner le dérangement du délégué et l'accomplissement de l'acte prescrit, l'article 136 § 20 de la loi du 5 avril 1884 les place à la charge de la commune dans la liste des dépenses obligatoires (4). Avant la loi de 1884, il n'y avait pas de texte sur la question. On avait proposé de mettre les frais de la délégation à la charge de la commune, mais l'administration supérieure s'y

(1) Calcatoggio, 3 mai 1901. L. p. 418.

Bretenoux, 24 juillet 1885. L. p. 720.

(2) Election de Solliès Ville, 12 mai 1899. L. p. 376.

(3) Elections de Grau-du-Roi, 23 juillet 1897. L. p. 576.

(4) Commune de Buzançais, 18 novembre 1887. L. p. 717.

était constamment opposée en se basant sur le fait que cette dépense n'était pas comprise au nombre des dépenses obligatoires des communes. On avait été ainsi amené, faute d'autre moyen, à laisser la dépense à la charge du fond d'abonnement de la préfecture.

Pour éviter ces frais, qui retombent en somme sur les contribuables de la commune, la circulaire du 15 mai 1884 invite les préfets, toutes les fois qu'ils le peuvent, à déléguer une personne qui consente à se déranger gratuitement.

Toutes ces règles qui gouvernent la mise en demeure et la délégation nous semblent conformes aux règles qui président à une juste administration. Bien classées, elles sont peu compliquées et s'appliquent aisément. La complication, s'il en subsiste, n'est-elle pas un peu la rançon du progrès ? Nous ne sommes pas au paradis terrestre, le progrès ne nous dispense pas de l'effort.

SECTION II

LES RECOURS QUE PEUT SUSCITER L'ILLÉGALITÉ DE L'EXERCICE DU POUVOIR DE SUBSTITUTION

Il est indispensable de distinguer suivant qu'il s'agit de l'article 99 ou de l'article 85.

ARTICLE I

Recours que peut susciter l'article 99

L'article 99, comme nous l'avons vu, permet par son § 1 au préfet de se substituer au maire pour prendre des règlements de police municipale ou rurale, lorsque les autorités municipales n'y ont pas pourvu, dans toutes ou plusieurs communes de son département sans aucune formalité ; et par son § 2 au préfet ou au sous-préfet de se substituer au maire pour prendre les mêmes mesures dans une seule commune, mais après une mise en demeure restée sans résultats.

Contre cette mise en demeure aucun recours n'est ouvert, c'est une simple mesure préparatoire non susceptible d'être déférée au conseil d'Etat (1).

Mais l'arrêté de substitution qui édicte la mesure de police municipale ou rurale est à la fois une mesure pénale et un acte administratif. A chacun de ces titres il existe un moyen de défense, ce sont : l'exception d'illégalité et le recours pour excès de pouvoir.

Examinons le premier moyen de défense contre l'illégalité d'un arrêté de substitution en matière de police municipale ou rurale. Supposons qu'un particulier contre-

(1) Commune de Buzançais, 18 nov. 1887. L. p. 717.

Commune d'Aillères, 26 nov. 1920. L. p. 1000.

viennent à cet arrêté et qu'il se voie dresser procès-verbal de cette contravention. Il va comparaître devant le tribunal, à ce moment il pourra soulever l'exception d'illégalité en disant : l'arrêté de police du préfet ou du sous-préfet sur lequel vous vous basez est illégal : vous ne pouvez me condamner. Le juge a alors le droit de reconnaître l'illégalité de l'arrêté et de ne pas condamner le prévenu. S'il le condamne le prévenu peut encore recourir en cassation. Cette dernière a ainsi reconnu illégaux des arrêtés de substitution pour incompétence, vice de forme et violation de la loi. Ainsi elle a reconnu le préfet incompétent pour se substituer au maire pour prendre des mesures de police rurale quand il ne s'agissait pas du maintien de la salubrité, de la sûreté ou de la tranquillité publiques (1). Elle reconnaît également l'illégalité pour vice de forme : Dans l'arrêt Loustalot du 20 mars 1919 (2), elle a reconnu que l'arrêté préfectoral de substitution au maire, pour interdire les porcheries dans la commune de Saint-Jean-Pied-de-Port, était illégal parce que le préfet avait omis la mise en demeure. Enfin elle reconnaît l'illégalité de la substitution pour violation de la loi. Dans l'arrêt Christophe du 10 juillet 1897 (3) le préfet avait, en ordonnant les mesures nécessaires

(1) Léon, 23 janvier 1892. D. 1892. I. 447.

Aubert et Madin (3^e espèce) 12 février 1903. D. 1906. I. 454.

(2) S. 1921. I. 95.

(3) S. 1898. I. 300.

pour la visite des cheminées, contrevenu aux garanties protectrices de l'inviolabilité du domicile : l'arrêté préfectoral a été déclaré illégal.

Si la cour de cassation casse les jugements des tribunaux répressifs, elle ne peut annuler les arrêtés de substitution illégaux, mais seulement se refuser à les appliquer, cependant cette exception d'illégalité est toujours ouverte.

Le recours pour excès de pouvoir n'est ouvert, au contraire, comme on le sait, que pendant deux mois à dater de la publication ou de la notification de l'arrêté de substitution ; mais par contre il aboutit à l'annulation de l'acte et il est ouvert non seulement pour incompétence, vice de forme et violation de la loi, mais encore pour détournement de pouvoir.

Comme exemple d'annulation pour incompétence on peut citer l'arrêt maire de Gesté du 8 décembre 1893 (1) par lequel le conseil d'Etat a annulé l'arrêté préfectoral dans lequel le préfet se substituait au maire pour autoriser un débitant de boissons à rester ouvert à une heure plus tardive que ne l'autorisait l'arrêté municipal, alors que le préfet ne peut qu'aggraver les règlements de police municipaux et non en adoucir la teneur (2) ; l'annulation peut être prononcée pour vice de forme, par exemple pour omis-

(1) L. p. 817.

(2) Id. en matière de sortie de société musicale, commune de Jarreau, 6 avril 1900. L. p. 270.

sion de la mise en demeure quand il s'agit de la substitution du préfet ou du sous-préfet vis-à-vis d'une seule commune (1) ; pour violation de la loi, lorsque par exemple le préfet ou le sous-préfet en se substituant au maire pour prendre une mesure de police, viole la propriété privée en interdisant la fermeture d'un asile de nuit pour cause d'insalubrité (2) ; et enfin pour détournement de pouvoir : ainsi le conseil d'Etat a annulé l'arrêté de substitution qui interdisait les courses de taureaux parce qu'il avait été pris pour toutes les communes du département en vue d'éviter la mise en demeure alors qu'il s'agissait en fait de l'interdire dans la seule ville de Melun.

D'autre part il n'est pas nécessaire de s'être fait dresser procès-verbal de contravention à l'arrêté, un intérêt moral ou pécuniaire et direct et personnel suffit pour intenter le recours pour excès de pouvoir. Ainsi le maire peut toujours intenter un recours pour excès de pouvoir contre l'arrêté du préfet ou du sous-préfet pris en vertu de l'article 99 (3) ; la commune également. De même les particuliers qui seraient visés par l'arrêté. Ainsi un arrêté de substitution concernant la vente au détail de la viande peut être attaqué pour excès de pouvoir par un boucher ; l'arrêté de substitution concernant l'association d'emblèmes avec les cou-

(1) Thélohan, 12 décembre 1913. L. p. 1228.

(2) De Montlivault, 16 février 1912. S. 1912. 3. 57.

(3) Maire de Gesté, 8 déc. 1893. L. p. 817.

leurs nationales peut être attaqué par un vendeur de tels emblèmes (1) ; s'il s'agissait de l'interdiction d'une conférence politique, le conférencier aurait certainement qualité pour intenter un recours pour excès de pouvoir. L'on ne peut citer que des exemples, car le nombre des citoyens qui ont un intérêt moral ou pécuniaire et direct et personnel à ce qu'un arrêté, de substitution du préfet au maire en matière de police, soit annulé, varie avec la nature de l'arrêté et Dieu sait si la matière est étendue.

L'exception d'illégalité et le recours pour excès de pouvoir constituent une garantie assez efficace. L'on sait cependant que les tribunaux judiciaires n'ont pas suffisamment d'audace pour apprécier l'illégalité pour détournement de pouvoir et que d'autre part les recours pour excès de pouvoir attendent souvent 2 ans avant d'aboutir ; enfin le délai de deux mois passé lequel le recours n'est plus recevable est un peu court.

ARTICLE II

Recours que peut susciter l'article 85

L'article 85 prévoit que dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut après l'en avoir requis y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

(1) Baldy, 10 août 1917. L. p. 638.

Si le préfet exécute l'acte lui-même, le seul recours qui existe contre une substitution illégale est celui que l'on peut intenter contre l'acte qui est exécuté par le préfet, car cet acte est illégal si la substitution est illégale. Mais les recours varient alors avec la nature de l'acte que le maire a refusé ou négligé d'accomplir, et la liste de ces actes est longue, ce peuvent être des actes civils : délivrance d'acte d'état civil, de certificat, passation d'un contrat qui ne contient pas de clause exorbitante du droit commun ; ou des actes administratifs : revision de la liste électorale, rédaction de la liste des conscrits. Pour chacun d'eux, et suivant les cas, les recours sont variables.

Au contraire si le préfet envoie un délégué, ce qu'il fait presque toujours, l'illégalité de la substitution pourra être attaquée dans l'arrêté préfectoral de délégation. C'est un acte administratif et la loi n'a prévu contre lui aucun recours spécial ; c'est par conséquent le fameux recours pour excès de pouvoir devant le conseil d'Etat qui va jouer : le pont aux ânes des étudiants en droit administratif avec ses règles pourtant traditionnelles. L'annulation peut être prononcée pour incompétence, vice de forme, violation de la loi, et détournement de pouvoir.

Comme exemple d'incompétence on peut citer le cas de la substitution du préfet au maire pour un acte que la loi ne prescrit pas : la réception de travaux communaux

alors que le conseil municipal s'y oppose (1), le recours en référé, l'interdiction d'une procession (2) ; comme exemple de vice de forme on peut citer : l'omission de la mise en demeure ; comme exemple de détournement de pouvoir : l'introduction dans la mise en demeure de la solution envisagée par le préfet au cas où le maire refuserait ou négligerait de faire l'acte : il faut en effet que le maire garde toute sa liberté d'action dans l'exécution de l'acte et qu'il ne soit pas influencé par l'intention de l'autorité supérieure (3).

D'autre part le recours est largement ouvert quant aux personnes qui ont qualité pour l'intenter. Ce peut être le maire qui a toujours un intérêt moral à voir annuler un arrêté illégal de délégation, mais seulement s'il s'agit d'un acte du maire agent de la commune. En effet il est alors placé sous la surveillance du préfet. Mais si la substitution portait sur un acte du maire agent de l'Etat, le maire serait placé sous l'autorité du préfet et il ne pourrait recourir contre l'arrêté de délégation illégal. Mais la commune aura, elle, toujours la possibilité de recourir contre l'illégalité de l'arrêté de délégation. De même tous les particuliers qui ont un intérêt moral ou pécuniaire et direct et personnel à l'annulation, peuvent intenter le recours pour excès de pouvoir ; ainsi s'il s'agit d'une substitution pour procéder

(1) Longpré-Les-Corps-Saints, 22 juin 1888. L. p. 537.

(2) Saint-Géniès-de-Comolas, 20 juin 1913. L. p. 716

(3) Jousseau, 8 février 1868. L. p. 137.

à la revision de la liste électorale : les électeurs de la commune ; pour la rédaction de la liste des conscrits les conscrits eux-mêmes ; pour une demande en délivrance d'alignement : le demandeur ; pour l'affectation d'une portion de cimetière aux sépultures du culte protestant . le père du défunt (1).

Ce recours est donc largement ouvert quant aux moyens d'annulation et quant aux personnes qui ont qualité pour l'intenter ; mais le délai de deux mois passé lequel le recours n'est plus recevable est trop bref et surtout l'intéressé qui a intenté le recours pour excès de pouvoir ne voit le plus souvent sa demande aboutir qu'un an ou deux après son introduction.

(1) Jousseau, 8 février 1868. L. p. 137.

CONCLUSION

Nous n'avons traité qu'une faible partie du problème de la décentralisation communale, la principale gît dans les rapports du conseil municipal et de l'administration supérieure. Et dans notre sujet restreint nous nous sommes bornés à considérer le point de vue juridique de la question. En partant des textes et de la jurisprudence nous avons critiqué la doctrine interprétative de ces deux sources de droit.

En ce qui concerne l'article 85 nous avons démontré, contrairement à l'opinion émise par Monsieur Batbie et par le répertoire pratique Dalloz, que la jurisprudence considérait la substitution applicable même aux actes du maire agent de la commune, puis nous avons essayé de montrer que Messieurs Berthélémy et Moreau avaient tort de prétendre que l'exécution des décisions du conseil municipal n'étaient pas des actes prescrits par la loi.

En ce qui concerne l'article 99, nous avons repoussé l'interprétation donnée par la circulaire du 15 mai 1884 qui voulait limiter le droit préfectoral de substitution en matière de police aux mesures qui avaient pour but de remédier aux désordres qui pouvaient avoir une répercussion

dans les communes voisines, comme les troubles politiques ou les épidémies. Et nous avons surtout montré que les répertoires pratiques Sirey et Dalloz avaient commis une erreur en déclarant que la jurisprudence s'y rattachait.

Notre thèse s'est donc placée sur un point de vue juridique, mais de par nos études historiques nous pouvons conclure sur un point de vue théorique.

En effet, au début du 19^e siècle le préfet pouvait réformer les mesures de police du maire, c'est-à-dire les adoucir, les aggraver ou même y pourvoir quand le maire n'avait pas agi du tout. Quant aux actes obligatoires, le législateur n'avait pas prévu de sanction pour le cas de leur inexécution.

Avec la loi du 18 juillet 1837 apparaît la substitution du préfet au maire en cas d'inexécution d'un acte prescrit ; mais par contre le préfet perd le droit d'adoucir les mesures de police du maire et il ne garde le droit de les aggraver ou d'y pourvoir quand le maire n'a rien édité, qu'en matière de sûreté générale.

Par la loi de 1884 rien n'est changé pour les actes obligatoires ; mais, pour les mesures de police du maire, le préfet voit son droit, de les aggraver ou d'y pourvoir, étendu à toutes les mesures qui concernent la salubrité, la sûreté ou la tranquillité publiques. Les seules mesures de police du maire, sur lesquelles le pouvoir de substitution du préfet ne s'exerce pas, étant par conséquent les mesures de taxation de la viande de boucherie et les mesures de

police rurale concernant la protection des récoltes ou de l'élevage.

Enfin en 1926 le sous-préfet est gratifié du même droit de substitution que le préfet en matière de mesure de police du maire à l'égard d'une seule commune.

Or ce droit de substitution tel qu'il a été prévu par l'article 99 et interprété par la jurisprudence permet au préfet, au sous-préfet et au maire de renchérir en rigueur l'un sur l'autre, mais jamais en adoucissement, elle constitue un procédé de tutelle qui concilie assez bien l'idée de la liberté d'action du maire avec l'idée de la disparition du risque que peuvent constituer sa négligence, son incompetence ou son opposition.

Nous souhaitons donc que la phase suivante soit celle de l'extension du droit de substitution du préfet et du sous-préfet à toutes les mesures de police que peut prendre le maire.

Vu : le Doyen,

Vu : le Président de Thèse.

E. ALLIX.

Achille MESTRE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

AUTEURS

- AUCOC Léon. — *Conférence sur l'administration et le droit administratif*, 2° éd., t. 1, 1878 ; 3° éd., t. 1, 1885.
- BATBIE A. — *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, 2° éd., 1885.
- BERTHÉLÉMY H. — *Traité élémentaire de droit administratif*, 12° éd., 1930.
- BLANCHE A. — *Etudes pratiques sur le code pénal*, t. 7.
- DUROCQ. — *Etude sur la loi municipale du 5 avril 1884*, édité en 1886.
- FAUSTIN Hélie. — *Traité d'instruction criminelle*, 2° éd., t. 6.
- MARC Guy. — *La décentralisation administrative*, Thèse Paris, 1916, t. 3.
- HAURIOU M. — *Précis de droit administratif et de droit public*, 12° éd., 1933.
- JÈZE G. — *Le règlement administratif. Revue générale d'administration*, 1902.
- LAFERRIÈRE E. — *Traité de la juridiction administrative*, 2° éd., 1896.
- LAFERRIÈRE F. — *Cours de droit public et administratif*, 3° éd., 1850, t. 2.

- MASPÉTIOL et LAROQUE. — *La tutelle administrative*, 1930.
- MESTRE A. — *L'évolution du droit administratif de 1869 à 1919. Les transformations du droit*, t. 2, p. 19-34.
Cours de droit administratif 1933-34.
- MOREAU F. — *Le règlement administratif 1902. Traité de droit administratif 1909.*
- MORGAND. — *La loi municipale*, 11^e éd., 1927.
- NESTOR R. — *Le contrôle du préfet sur l'administration communale. Thèse Paris, 1931, n° 47.*
- REVERCHON. — *Des autorisations de plaider nécessaires aux communes et aux établissements publics*, 2^e éd., 1853.
- TROLLEY. — *Traité de la hiérarchie administrative*, t. 4 1847.

PERIODIQUES

- DALLOZ. — *Recueils de jurisprudence. Répertoire pratique et supplément.*
- SIREY. — *Recueils de jurisprudence. Répertoire pratique et supplément.*
- Bulletin des arrêts de la cour de cassation.*
- Bulletin du ministère de l'intérieur.*
- Journal du Palais (Recueil de Jurisprudence).*
- LEBON. — *Recueil des arrêts du conseil d'Etat.*
- Revue générale d'administration. 1889-1907.*

Liste méthodique et chronologique des arrêts cités

PREMIER CAS DE SUBSTITUTION L'ARTICLE 85 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884

Chambre criminelle de la cour de cassation

- 1843, 28 juin : Préfet d'Ile-et-Vilaine, S. 1843. 1. 581, p. 25.
1850, 27 mai : Leclerc, D. 1852. 1. 145, p. 25.
1852, 7 juil. : Préfet des Ardennes, D. 1852. 1. 206, p. 25.
1863, 30 nov. : Pirel, D. 1863. 1. 448, p. 17 et 25.
1867, 3 avril : Pirel, D. 1867. 1. 145, p. 17 et 25.

Conseil d'Etat

- 1868, 8 février : Fousseau, L. p. 137, p. 26.
1870, 3 février : Fournier, L. p. 138, p. 18.
1883, 20 avril : de Bastard, L. p. 367, p. 26.
1885, 24 juil. : El de Bretenoux, L. p. 720, p. 19 et 38.
1887, 18 nov. : Commune de Buzançais, L. p. 717, p. 19.
1888, 8 juin : Commune de Bézu Saint Eloi, L. p. 488, p. 30.
1888, 22 juin : Longpré-Les-Corps-Saints, L. p. 537, p. 38.

- 1889, 18 mai : El de Montagnac, L. p. 636, p. 20.
 1901, 8 mars : Nougès, L. p. 269, p. 20.
 1901, 30 oct. : El de Lozzi, L. p. 781, p. 20.
 1905, 17 avril : El de Beauregard, évêque, L. p. 405, p. 19.
 1908, 13 mars : Cne de Boutevilliers, L. p. 258, p. 20.
 1909, 12 mars : Jaudhuin, L. p. 271, p. 31.
 1911, 28 juil. : Maire de Céran, L. p. 883, p. 20.
 1913, 20 juin : St Génès de Comolas, L. p. 716, p. 38.
 1913, 28 nov. : Cne de Campitello, L. p. 1162, p. 34.
 1920, 23 juil. : Brion, L. p. 765, p. 38.

Cour d'Appel

- 1907, 13 mai : Cour de Rennes Plougar, revue générale
 d'administration 1907, t. 3, p. 457, p. 38.

DEUXIEME CAS DE SUBSTITUTION L'ARTICLE 99 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884

En matière de mesures de police municipale

Chambre criminelle de la cour de cassation

- 1806, 3 juil. : N. . . Journal du Palais, t. 5, p. 399, p. 47.
 1818, 5 mars : Allard, J. P., t. 14, p. 684, p. 45.
 1819, 22 juil. : Grené, S. 1819. 1. 103, p. 45.
 1822, 8 mars : Dauvergne, B. cr. n° 40, p. 45.

- 1822, 11 juil. : Roussin, J. P. p. 490, p. 47.
1822, 20 sept. : Levavasseur, S. 1822. 1. 138, p. 46.
1824, 6 févr. : Gallaire, S. 1824. 1. 391, p. 45.
1824, 6 févr. : Contrie, S. 1824. 1. 392, p. 46.
1826, 15 avril : Mourlet, J. P., p. 381, p. 47.
1826, 7 oct. : Tribouley, B. cr. n° 199, p. 46.
1828, 12 janv. : Roy, B. cr. n° 15, p. 45.
1828, 30 mai : Francezon, J. P., t. 21, p. 1507, p. 47.
1828, 12 juin : Chary, J. P., t. 21, p. 1544, p. 47.
1829, 15 mai : Destienne, B. cr. n° 102, p. 46.
1830, 20 févr. : Breton, J. P., t. 23, p. 191, p. 47.
1830, 4 mars : Darrieu, J. P., t. 23, p. 229, p. 47.
1830, 3 avril : Bar, J. P. B. cr n° 91, p. 45.
1832, 18 août : Schiellein, J. P., t. 24, p. 1412, p. 47.
1835, 23 avril : Dangser, S. 1835. 1. 736, p. 46.
1837, 13 mai : Molis, J. P. 1838, t. 1, p. 327, p. 47.
1845, 12 sept. : Fougerolles, D. 1845. 1. 383, p. 48.
1848, 10 mars : Siess, D. 1848. 5. 23, p. 49.
1853, 23 sept. : Binet, D. 1854. 1. 576, p. 71.
1854, 27 janv. : Brun, D. 1854. 1. 134, p. 71.
1854, 16 juin : Bouard, D. 1854. 5. 639, p. 51.
1855, 4 janv. : Vanreynshoote B. cr. n° 3, p. 71.
1856, 19 et 26 janv. : Normand, D. 1856. 1. 140, p. 49.
1856, 26 janv. : Lefèvre, D. 1856. 1. 467, p. 49.
1856, 10 oct. : Page, D. 1856. 1. 467, p. 49.
1856, 15 nov. : Picon, D. 1856. 5. 388, p. 49.
1858, 19 févr. : Mariette, D. 1861. 5. 37, p. 50.

- 1858, 8 mai : Riedenger, S. 1859. 1. 435, p. 49.
 1858, 28 août, Leray, D. 1858. 1. 473, p. 50.
 1859, 19 août : Py, D. 1859. 1. 477, p. 49.
 1860, 23 nov. : Guibourg, D. 1861. 1. 296, p. 50.
 1861, 17 mai : Boileau, D. 1861. 5. 412, p. 49 et 51.
 1861, 28 juin : Troché, D. 1861. 1. 296, p. 50.
 1861, 28 juin : Barras, D. 1861. 5. 36, p. 50.
 1862, 4 janv. : Haty, D. 1862. 1. 545, p. 52.
 1863, 6 nov. : Guyet, D. 1863. 5. 41, p. 51.
 1866, 28 déc. : Folliguet, B. cr. n° 276, p. 50.
 1867, 10 mai : Punau, D. 1861. 5. 412, p. 52.
 1867, 6 juil. : Amiel, D. 1868. 1. 284, p. 49.
 1867, 14 déc. : Crassus, D. 1868. 1. 285, p. 49 et 51.
 1868, 17 janv. : Prat, S. 1868. 1. 422, p. 49.
 1874, 10 janv. : Jacquet, D. 1874. 1. 452, p. 50.
 1892, 4 nov. : Balland, S. 1893. 1. 109, p. 56.
 1893, 2 mars : Finet, D. 1895. 1. 246, p. 58.
 1893, 4 août : Agathe Micaelli, D. 1895. 1. 245, p. 56 et 58.
 1895, 16 févr. : Carillé, D. 1895. 1. 269, p. 56.
 1895, 16 févr. : Fayot, D. 1895. 1. 271, p. 56.
 1895, 17 oct. : Bernal, D. 1895. 1. 543, p. 56.
 1897, 2 févr. : Delhayé, D. 1898. 1. 253, p. 56.
 1897, 25 mars : Desrousseaux, D. 1898. 1. 64, p. 66.
 1897, 10 juil. : Christophe, S. 1898. 1. 300, p. 56.
 1908, 6 juin : Manet, B. cr. n° 246, p. 56.
 1912, 11 mai : Dupuis, S. 1913. 1. 596, p. 75.
 1918, 22 févr. : Grou Radenez, B. cr. n° 50, p. 56.

- 1921, 29 oct. : Boulmier, B. cr. n° 394, p. 55.
1922, 24 juin : Caudron, S. 1923. 1. 41, p. 56.
1927, 20 mai : Dupiedfort, B. cr. n° 123, p. 55.
1927, 31 mai : Demory, B. cr. n° 140, p. 55.
1927, 31 mai : Habard, B. cr. n° 142, p. 55.
1928, 23 mars : Patris, S. 1929. 1. 355, p. 55.
1929, 7 nov. : de Pange, D. H. 1930 p. 5, p. 58.
1933, 12 mai : Duranthon, D. H. 1933 p. 334, p. 58.

Conseil d'Etat

- 1890, 7 févr. : Thélohan, L. p. 124, p. 79.
1890, 23 mai : Cne du Champ, L. p. 522, p. 76.
1893, 8 déc. : Maire de Gesté, L. p. 817, p. 57.
1897, 3 déc. : Ville de Dax, L. p. 739, p. 57.
1900, 6 avril : Maire de Jargeau, L. p. 270, p. 76.
1902, 21 févr. : Lecoq Maisonneuve, D. 1903. 3. 101, p. 57.
1902, 18 avril : Cne de Nérès, L. p. 275, p. 77.
1910, 16 déc. : Cne de St-Marc, L. p. 957, p. 77.
1913, 12 déc. : M. de Castres, L. p. 1228, p. 77.
1917, 10 août : Baldy, L. p. 638, p. 57.
1918, 19 juil. : Berthoin, L. p. 732, p. 75.
1919, 21 févr. : Balayé, L. p. 181, p. 76.

Cours d'Appel

- 1863, 15 avril : Cour de Riom, Dumas, D. 1863. 2. 90, p. 48.

EN MATIÈRE DE MESURES DE POLICE RURALE

Chambre criminelle de la Cour de Cassation

- 1833, 14 sept. : David, B. cr. 380, p. 85.
1856, 19 et 26 janv. : Normand, D. 1856. 1. 140, p. 86.
1866, 27 janv. : Alliot, D. 1866. 1. 368, p. 86.
1866, 6 juil. : Khaliffa, D. 1866. 5. 37, p. 86.
1892, 23 janv. : Léon, D. 1892. 1. 447, p. 89.
1903, 12 février : Aubert, D. 1906. 1. 454, p. 89.
1903, 12 févr. : Madin, D. 1906. 1. 454, p. 89.
1906, 18 janv. : Clériot, S. 1906. 1. 111, p. 89.

Conseil d'Etat

- 1867, 30 mars : Carbillers, D. 1868. 3. 1, p. 88.
1867, 30 mars : Leneveu, D. 1868. 3. 1, p. 88.

PROCÉDURE DE LA SUBSTITUTION

Chambre criminelle de la Cour de Cassation

- 1919, 20 mars : Loustalot, S. 1921. 1. 95, p. 94.

Conseil d'Etat

- 1868, 8 févr. : Jousseau, L. p. 137, p. 94, 95, 96.
1885, 24 juil. : El de Bretenoux, L. p. 720, p. 95 et 99.
1887, 18 nov. : Cne de Buzançais, L. p. 717, p. 97 et 99.
1889, 18 mai : El de Montagnac, L. p. 636, p. 95.
1889, 7 juin : Arnay-le-Duc, L. p. 710, p. 95.
1897, 23 juil. : El de Grau-du-Roi, L. p. 576, p. 95 et 99.
1899, 12 mai : El de Solliès-Ville, L. p. 376, p. 99.
1901, 8 mars : Nougues, L. p. 269, p. 94.
1901, 3 mai : Calcatoggio, L. p. 418, p. 99.
1901, 30 oct. : El de Iozzi, L. p. 781, p. 94.
1920, 26 nov. : Cne d'Aillères, L. p. 1000, p. 97.
1932, 2 déc. : Ville de Melun, D. 1933. 3. 53, p. 73 et 95.

RECOURS QUE PEUT SUSCITER LA SUBSTITUTION

Chambre criminelle de la Cour de Cassation

- 1892, 23 janv. : Léon, D. 1892. 1. 447, p. 102.
1897, 10 juil. : Christophe, S. 1898. 1. 300, p. 102.
1903, 12 févr. : Aubert, D. 1906. 1. 454, p. 102.
1903, 12 févr. : Madin, D. 1906. 1. 454, p. 102.
1919, 20 mars : Loustalot, S. 1921. 1. 95, p. 102.

Conseil d'Etat

- 1868, 8 févr. : Jousseau, L. p. 137, p. 107 et 108.
1887, 18 nov. : Cne de Buzançais, L. p. 717, p. 101.

- 1888, 22 juin : Longpré-les-Corps-Saints, L. p. 537, p. 107.
1893, 8 déc. : Maire de Gesté, L. p. 817, p. 103 et 104.
1900, 6 avril : Cne de Jargeau, L. p. 270, p. 103.
1912, 16 févr. : de Montlivault, S. 1912. 3. 57, p. 104.
1913, 20 juin : St-Génies-de-Comolas, L. p. 716, p. 107.
1913, 12 déc. : Thélohan, L. p. 1228, p. 104.
1917, 10 août : Baldy, L. p. 638, p. 105.
1920, 26 nov. : Cne d'Aillères, L. p. 1000, p. 101.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>	7
 CHAPITRE I. — <i>LE PREMIER CAS DE SUBSTITUTION</i>	
<i>L'ARTICLE 85 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884..</i>	11
Section I. — <i>Application de l'article 85 aux actes du maire agent de l'Etat.....</i>	14
Article I. — <i>Historique.....</i>	16
Article II. — <i>La jurisprudence et la doctrine</i>	19
Section II. — <i>Application de l'article 85 aux actes du maire agent de la commune.....</i>	21
Article I. — <i>Historique.....</i>	23
Article II. — <i>La jurisprudence et la doctrine</i>	28
 CHAPITRE II. — <i>LE DEUXIEME CAS DE SUBSTITU-</i>	
<i>TION L'ARTICLE 99 de la LOI DU 5 AVRIL 1884</i>	39
Section I. — <i>Substitution du préfet ou du sous- préfet au maire pour prendre des mesures de police municipale proprement dites....</i>	44
Article I. — <i>Dans toutes ou plusieurs com- munes du département.....</i>	44

§ I. — Historique.....	45
§ II. — Jurisprudence.....	53
§ III. — Contribution à la critique de la doctrine	58
Article II. — Dans une seule commune.....	68
§ I. — Historique.....	70
§ II. — Jurisprudence.....	73
§ III. — Contribution à la critique de la doctrine	78
Section II. — <i>Substitution du préfet ou du sous- préfet au maire pour prendre des mesures de police rurale</i>	83
Article I. — Etude préparatoire à la critique de la doctrine.....	85
§ I. — Historique.....	85
§ II. — Jurisprudence.....	89
Article II. — Contribution à la critique de la doctrine	90
CHAPITRE III. — <i>PROCEDURE ET RECOURS</i>	93
Section I. — <i>Procédure de la substitution</i>	93
Article I. — La mise en demeure.....	94
Article II. — La délégation.....	97

TABLE DES MATIÈRES

125

Section II. — <i>Les recours que peut susciter l'exercice illégal du pouvoir de substitution</i>	100
Article I. — Dans le cas de l'article 99.....	101
Article II. — Dans le cas de l'article 85.....	105
<i>Conclusion</i>	109
<i>Bibliographie</i>	113
<i>Liste des arrêts cités</i>	115



